Zulassungsantrag und Eintragungsverfahren beim Volksbegehren

(Art. 72, 73 RV)

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- u. staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Vorgelegt von Artur Joachim.

Druck: Greif-Druckerei G. m. b. H., Greiffenberg i. Schlesien

1930.

Gedruckt
mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.

Berichterstatter:
Geh. Regierungsrat Professor Dr. iur. et phil. Helfritz.

Meinem Freunde

Johannes Jestel.

Inhaltsverzeichnis.

I. Abschnitt.

Einleitung.

§ 1. Die unmittelbare Gesetzgebung im Deutschen Reich und ihre Vorbilder in der Schweiz und den Staaten der Nordamerikanischen Union . . . . . Seite 9

II. Abschnitt.

Der Zulassungsantrag.

§ 2. Form und Inhalt des Zulassungsantrags; Gang des Zulassungsverfahrens 17
§ 3. Die Prüfung durch den Reichsminister des Innern . . 24
§ 4. Die Entscheidung über den Zulassungsantrag . . . 26
§ 5. Die Erfordernisse des Zulassungsantrags 28
a) ein Gesetzentwurf 28
b) ein „ausgearbeiteter" Entwurf 32
c) Haushaltsplan, Abgabengesetze u. Besoldungsordnungen 35

III. Abschnitt.

§ 6. Die Grenzen der Volksgesetzgebung 39

IV. Abschnitt.

Das Eintragungsverfahren.

§ 7. Gang des Verfahrens 43
§ 8. Stimmrecht und Unterschriften 47
§ 9. Die Kosten des Eintragungsverfahrens 51

V. Abschnitt.

§ 10. Die rechtliche Natur des Zulassungsantrags und der Einzeichnung beim Volksbegehren 52

VI. Abschnitt.

§ 11. Das Stimmgeheimnis beim Volksbegehren . . . 55

Literatur.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1918, Berlin 1930.

Anschütz: Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren. Frankf. Ztg. Jg. 1929, Nr. 831.

Ausgewählte Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts gemäß Art. 13 Abs. 2 RV. Heft 1, Berlin 1930.

Apel: Volksbegehren und Beamtenpflichten. Reichsverwaltungsbl. und Pr. Verwbl. 19.9, S. 757.

Berthold: Zweck der Volksabstimmungen. Z. Staatswiss., Bd. 77.

Best: Das Volksbegehren zur Aufwertung und Anleiheablösung. DJZ 1926, S. 693.

Bericht des 22. Reichs-Ausschusses über den Entwurf eines Gesetzes über den Volksentscheid Rtg. 1920/21. Drucks. Nr. 2234.

Bilfinger: Der Streit um das Panzerschiff A und die Reichsverfassung, Arch. öff. R. 1929, S. 416.

Curti: Der Weltgang des Referendums. Arch. öff. R., Bd. 28, S. 1.

Curtius: Ueber die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in den neuen Verfassungen der Deutschen Staaten. Heidelberg 1919.

Dufft: Parlamentsbeschluß und Volksentscheid. Diss. Leipzig 1929.

Everling: Der amtliche Kampf gegen das Volksbegehren. Dtsch. Ztg. Jahrg. 1929, Nr. 265 und 265a.

Falck: Volksbegehren und Beamtenpflichten. Reichsverwbl. und Pr. Verwbl. 1929, S 709.

Fetzer: Das Referendum im Deutschen Staatsrecht. Stuttgart 1929.

Fleiner: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Tübingen 1923.

v. Freytag-Loringhofen: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit 1924.

Giese: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1925.

Glum: Die Grenzen der Volksgesetzgebung nach Art. 73 der Reichsverfassung. JW. 1929, S. 1099.

Hasbach: Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten. Zeitschr. f. Politik 1914, S. 49.

Helfritz: Allgemeines Staatsrecht, Berlin 1928.

Hempel: Probleme der direkten Volksgesetzgebung. Diss. Leipzig 1927.

Hilty: Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht. Arch. öff. R. 1887, S. 167.

Hüfner: Petitionsrecht. J. d. Sammelwerk Nipperdey d Grundrechte u. Grundpflichten der Reichsverf.

Hüfner: Warum ist die Entscheidung des Reichsministers des Innern, die den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zurückweist, unanfechtbar? LZ. 1927, S. 878.

Inhoffen: Die Volksinitiative in den modernen Staatsverfassungen. Staatsbürger-Bibliothek Heft 103, 1922.
Kaisenberg: Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin 1926.
Kaisenberg: Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht. Zeitschrift f. öffentl. R. 1927, S. 169.
Kaisenberg: Kann ein Volksbegehren zurückgezogen werden? Frkf. Ztg., Jahrg 1929, Nr. 831.
Kaisenberg: Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis. In: Grundrechte und Grundpflichten d. Reichsverfassung 1929, Bd. 2, S. 161.
Keil: Das Volksbegehren der Sparer. „Vorwärts", Jahrg. 1926, Nr. 398.
Klinghoffer: Die Verankerung des Referendum in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Arch. öff. R. 1928, S. 1.
Krüger: Volksentscheid u. Wahlfreiheit. Berl. Tgbl., Jahrg. 1926, Nr. 306.
Krüger: Die Leipziger Entscheidung. Berl. Tgbl., Jahrg. 1929, Nr. 548.
Kullmann: Sinn und Gestaltungen der Volksabstimmungen im Deutschen Landesrecht. Diss. Heidelberg 1926.
Lammers: Volksbegehren und Volksentscheid. Dtsch. Ztg. 1928, Nr. 235a.
Lucas: Zum Volksbegehren über die Fürstenenteignung. JR. 1926, S. 489.
Mügel: Das Volksbegehren zur Aufwertung. DJZ. 1926, S. 693.
Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung, Berlin 1928.
Poetzsch-Heffter: Volksgesetzgebung und Reichsverfassung. JW. 1929. S. 3364.
Poetzsch-Heffter: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrb. d. öff. R. d. Gegenw. 1929, S. 1.
Poetzsch-Heffter: Empfiehlt es sich, die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs auf andere als die im Art. 19, Abs. 1 RV. bezeichneten Verfassungsstreitigkeiten auszudehnen?
Protokolle des VIII. Ausschusses der Nationalversammlung.
Schmitt: Verfassungslehre, München-Leipzig 1928.
Schmitt: Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin-Leipzig 1927.
Schulze-Simons: Die Rechtsprechung des Reichsdisplinarhofs, Berlin 1926.
Stier-Somlo: Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin-Leipzig 1924.
Thoma: Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern. Zeitschr. öff. R. 1928, S. 489.
Thoma: Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der Reichsverfassung. In: Nipperdey' Grundrechte und Grundpflichten der RV. 1929, S. 1.
Triepel: Das Abdrosselungsgesetz DJZ. 1926, S. 489.
Triepel: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. Arch. öff. R. 1920, S. 456.
Venator: Volksentscheid und Volksbegehren, Arch. öff. R. 1922, Bd. 43.
Wenzel: Juristische Grundprobleme. Berlin 1920.
Waldecker: Allgemeine Staatslehre. Berlin-Grunewald 1927. Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 1920. Berlin 1928.
Deutsches Verfassungsrecht. Breslau 1926.

I. Abschnitt.

Einleitung.

§ 1.

Die unmittelbare Gesetzgebung im Deutschen Reich und ihre Vorbilder in der Schweiz und den Staaten der Nordamerikanischen Union.

Als die Volksgesetzgebung durch die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 in das Staatsrecht des Deutschen Reichs Eingang gefunden hatte, glaubten viele, daß es sich hierbei nur um eine leere politische Geste handele, und die Bestimmungen über Volksentscheid und Volksbegehren „tote Buchstaben"*) bleiben würden. Noch einige Jahre später begegnete man ähnlichen Gedankengängen. Bezeichnend für diese Auffassung ist eine Abhandlung in der Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften vom Jahre 1922, in der sich folgende Stelle findet: „Ein formelles Volksbegehren wird wohl nie zustande kommen, und eine Volksabstimmung wird, wenn nicht die erste als ein Versuchsballon in Szene gesetzt wird, nur alle Menschenalter einmal stattfinden, wenn das Geschlecht, das bei der letzten beteiligt gewesen ist, nahezu ausgestorben sein wird und das neue ihre Schrecken noch nicht erkannt hat."**)

Die Geschichte der letzten Jahre hat etwas anderes bewiesen; siebenmal machte ein Teil des deutschen Volkes den Versuch, unmittelbar ein Gebiet staatlichen Lebens gesetzlicher Regelung zu unterwerfen. Nur in zwei Fällen rollte das ganze Volksgesetzgebungsverfahren bis zum Ende ab und peitschte die politischen Leidenschaften aufs äußerste auf; in den übrigen Fällen blieb es im Anfangsstadium stecken. Aber auch dort blieb ihm der Erfolg versagt.

Es ist hier nicht der Ort, über den Wert der Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie in Deutschland ein abschließendes Urteil zu fällen; zu jung ist noch ihre Geschichte, als daß man aus ihr allgemein wertende Schlüsse ziehen könnte. So viel hat aber die Erfahrung — wenn man von einer solchen bereits sprechen kann — gelehrt: Das Volk hat bisher die Gesetzgebung im Reich nicht entscheidend beeinflussen können.

*) Gmelin, a. a. O. S. 77.
**) Berthold, a. a. O. S. 52.

Das mag daran liegen, daß die Parteien in Deutschland ihre Wähler fest in den Händen haben. Auch sichert das Verhältniswahlrecht in der Regel eine weitgehende Uebereinstimmung der Mehrheiten im Parlament und in der Wählerschaft.

Es hat sich bei der Volksgesetzgebung dasselbe Bild herausgestellt, das bereits im kleinen zwischen den Ausschüssen des Reichstages und dem Plenum besteht. Ebenso wie dort das Ergebnis der Abstimmungen über ein Gesetz in den meisten Fällen übereinstimmt, so ist auch bisher die Mehrheit des Volkes mit der Mehrheit seiner Vertretung denselben Weg gegangen. Darüber hinaus hat die kurze Vergangenheit der Volksgesetzgebung gezeigt, daß das deutsche Volk nicht jede Kleinigkeit für wert befunden hat, von sich aus zu regeln, obwohl doch eine geringe Minderheit von 5000 Stimmberechtigten den ganzen Gesetzgebungsapparat in Bewegung zu setzen vermag. Denn in den beiden Fällen, in denen ein Bruchteil des Volkes*) nach geglücktem Volksbegehren die gesamte aktive Reichsbügerschaft zur Urne rief, handelte es sich um grundsätzliche Fragen, die des Einsatzes der letzten Kräfte sowohl der Freunde wie der Gegner wert waren.

Zwar stand immer nur ein Gesetzentwurf zur Abstimmung, hier das Fürstenenteignungs-, dort das Freiheitsgesetz, doch das Volk sah tiefer in die Dinge hinein. Es glaubte in dem einen Falle über die Grundfrage der sozialistischen Wirtschaftsauffassung, Anerkennung oder Abschaffung des Privateigentums, in dem anderen über die beiden Richtungen der Außenpolitik, die man kurz als Erfüllungs- und Widerstandspolitik bezeichnet, entscheiden zu müssen. Daß hierbei die politischen Leidenschaften in ungewöhnlichem Maße entfesselt wurden, ist nur allzu verständlich.

Aus dem Umstand, daß das deutsche Volk geneigt ist, über die Grenzen des zur Abstimmung gelangten Gesetzentwurfes hinwegzusehen und ihr einen tieferen Sinn beizulegen, mag man vielleicht den Schluß ziehen dürfen, daß die Volksgesetzgebung einerseits dazu beiträgt, Unterschiede zwischen einzelnen Parteien zu verwischen, andererseits aber die Kluft, die das deutsche Volk in die Rechte und Linke trennt, immer wieder aufreißt.

Die Heimat der unmittelbaren Gesetzgebung ist die Schweiz. Referendum und Volksinitiative bilden heute Grundpfeiler der Schweizer Verfassung.

Ersteres ist die Sanktion eine Gesetzes durch das Volk: Die Wählerschaft hat durch Annahme oder Ablehnung des Entwurfs über das

*) Über die ungenaue Bezeichnung „Volksbegehren" s. Waldecker Preuß. Verf. S. 59.

Inkrafttreten eines Gesetzes zu entscheiden.*) Die Abstimmung selbst kann obligatorisch, d. h. zum Zustandekommen eines Gesetzes unbedingt erforderlich, oder nur fakultativ sein. Im letzteren Falle liegt es im Ermessen eines durch die Verfassung näher bestimmten Teiles der Stimmberechtigten oder eines anderen Organs, das Volk zur Entscheidung über Annahme oder Ablehnung eines Gesetzes anzurufen.

Allein nicht nur die Beschlußfassung über ein Gesetz, der Abstimmungs a k t, ist in einzelnen Demokratien dem Monopol der Volksvertretung entzogen; darüber hinaus hat sich das Volk bei Uebertragung der gesetzgebenden Gewalt an das Parlament das Recht vorbehalten, selbst Gesetze vorzuschlagen und darüber unabhängig vom Parlament zu beschließen (Initiative).

Es ging hierbei von der Annahme aus, daß die gesetzgeberische Weisheit nicht in dem Parlament konzentriert, sondern gerade so gut in den weiten Schichten des Volkes zu finden sei.**)

Die Aufnahme des Referendums in das Bundesstaatsrecht der Schweiz erfolgte durch die Verfassung vom 29. Mai 1874.

Das schweizerische Staatsrecht unterscheidet scharf zwischen Verfassung und einfachem Gesetz.***) Allerdings ist dieser Unterschied oft rein formeller Natur; denn in der Verfassung sind Bestimmungen enthalten, deren Aufnahme in das Staatsgrundgesetz sehr eigentümlich erscheint. (Z. B. Verbot der Errichtung von Spielbanken, Art. 35, Verbot des Schlachtens von Tieren ohne vorangehende Betäubung, Art. 25.)

Die Verfassung kann in ihrer Gesamtheit (sog. Totalrevision) oder in einzelnen Teilen (sog. Partialrevision) durch Volksabstimmung geändert werden (Art. 118); in beiden Fällen ist das Referendum obligatorisch (Art. 120, 121, 123).

Das Gesetzesreferendum hingegen ist stets fakultativ. Ihm unterliegen „Bundesgesetze, sowie allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, die nicht dringlicher Natur sind" (Art. 89, Abs. 2). Die Initiative kann sowohl in Form einer allgemeinen Anregung als auch eines ausgearbeiteten Entwurfs ergehen.

Die Erfahrungen, die die Schweiz mit der Volksgesetzgebung gemacht hat, sind im allgemeinen günstig; hier ist sie organisch aus dem Volk emporgewachsen und noch teilweise in ihrer Urform in den alten Landsgemeindekantonen erhalten, wo das Volk sich bis auf den heu-

*) Gmelin, a. a. O. S. 73. Ähnlich Fetzer a. a. O. S. 20.
**) Fleiner, a. a. O. S. 296.
***) Fleiner, a. a. O. S. 410.

tigen Tag im Ringe versammelt und die wichtigsten Angelegenheiten des Landes ordnet. Jede Abstimmung über ein B u n d e s gesetz führt alle Teile des Volkes zusammen und bildet so den festesten Kitt der nationalen Einheit. Zudem hat ein Gesetz, das durch Volksabstimmung zustande gekommen ist, einen sicheren Bestand; denn der Wucht des Referendums vermag nur schwer eine Opposition zu trotzen. Die Freunde der Volksgesetzgebung in der Schweiz rühmen ihr weiter nach, daß sie die dauernde Vorherrschaft einer Partei verhindere; denn der Einzelne stehe mit dem Staat stets in direkter Verbindung und brauche nicht erst ein Bindeglied zu ihm. Keine andere staatliche Einrichtung könne der Bevölkerung eine bessere Kenntnis der Verfassung und der übrigen Gesetze vermitteln als das Referendum; denn der einzelne Bürger müsse vor der Abstimmung den Inhalt des Gesetzes prüfen, um zu ihm die richtige Stellung nehmen zu können. Deshalb sei der Gesetzgeber auch gezwungen, von vornherein jedes Gesetz klar und allgemein verständlich abzufassen. Das trage wiederum wesentlich zu einer Vereinfachung der Staatsverhältnisse bei; denn das Volk sei ein Feind jeglicher Bureaukratie. Als Erziehungsmittel zur staatsbürgerlichen Verantwortlichkeit und als Prüfstein der öffentlichen Meinung sei das Referendum schlechthin unentbehrlich. Allerdings trage die Volksgesetzgebung die Gefahr in sich, daß eine üble Laune dieses Souveräns zum Schaden des Staates notwendige Reformen verhindere.*)

Von ihrem Mutterboden, der Schweiz, wurde die Volksgesetzgebung in die Staaten der Nordamerikanischen Union verpflanzt und hat hier um die Wende des 19. Jahrhunderts Eingang gefunden.**) Die Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung ist in den Verfassungen der nordamerikanischen Staaten sehr verschieden geregelt worden.***)

Entsprechend der Bedeutung der Verfassung sind überall Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen, wie in der Schweiz, obligatorisch. Einzelne Staaten (z. B. New York, Art. 14) sehen eine periodische Befragung des Volkes darüber vor, ob die Verfassung in ihrer Gesamtheit geändert werden soll.

Das Gesetzesreferendum hat nur in einzelnen Staaten Eingang gefunden (Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Maine, Michigan, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New-Mexiko, Ohio, Oklahama, Oregon, South-Dakota, Utah, Washington, Wiskon-

*) Hilty, a. a O. S. 428 ff.
**) Fleiner, a. a. O. S. 315 ff. Zuerst in Süd-Dakota (1897).
***) Im einzelnen, Hasbach a a. O. S 74.

sin).*) Hier ist es stets fakultativ, was aus der Häufigkeit der Gesetzgebung, die eine öftere Befragung des Volkes unzweckmäßig erscheinen läßt, zu erklären ist. Verschiedenen Staaten Nordamerikas ist das Gesetzesreferendum unbekannt.

Die Initiative besteht in allen Staaten, mit Ausnahme von New-Mexiko. Allerdings ist in Maine, Montana und Washington die Verfassungsrevision der Initiative des Volkes entzogen.

Die Volkgesetzgebung hat in den meisten nordamerikanischen Staaten keine gastliche Aufnahme gefunden; nur in wenigen Ländern hat man sie erprobt. Hier hat sich das Schlagwort so vieler Demokraten von dem „politischen Betätigungsdrang der Staatsbürger" als unrichtig erwiesen. Nur in dem Staat Oregon fiel die Volksgesetzgebung auf günstigen Boden. Starke Einflüsse der Plutokratie auf das Parlament, eine für die Volksgesetzgebung günstige Besiedlung des Landes (ein Drittel der Bewohnerschaft wohnt in Portland) und geschickte Führer brachten es zustande, daß hier innerhalb von sechs Jahren (1904—1910) das Volk 64 mal in den Gang der Gesetzgebung eingriff.

Die Beurteilung der Volksinitiative und des Referendums ist in den Vereinigten Staaten weniger günstig als in der Schweiz. Wohl finden sich auch hier begeisterte Freunde und Befürworter der unmittelbaren Gesetzgebung, die in ihr die idealste Audrucksform der Souveränität des Volkes erblicken und sie schon allein darum preisen.

Andere geben ihre Schwächen offen zu: Die Gesetzgebung sinke auf eine immer tiefere Stufe, denn die Wähler seien nicht imstande, brauchbare Entwürfe auszuarbeiten. Gegenseitiger Meinungsaustausch sei weniger möglich als in den Parlamenten, deren Verantwortungslosigkeit in das Unendliche sinke. Die Volksgesetzgebung sei aber das stärkste Bollwerk gegen die Käuflichkeit der Volksvertretungen; darum sei sie unentbehrlich. Nicht aus dem Gedanken der Souveränität des Volkes heraus oder ihrer staatsrechtlichen Reize wegen ist heute die Mehrzahl der amerikanischen Bürger von der Notwendigkeit der unmittelbaren Gesetzgebung überzeugt, sondern weil in diesem Lande „die Wählerversammlungen vor den Parlamenten den Vorteil hätten, daß nicht Tausende bestochen werden können, was die Erlangung der Mehrheit doch erfordere, falls ihre Korruption derjenigen der Gesetzgeber gleiche".**)

Die Erfahrungen, die die Schweiz und die nordamerikanischen Staaten mit der unmittelbaren Gesetzgebung gemacht haben, auf

*) Curtius, a. a. O. S. 34.
**) Hasbach, a. a. O. S. 90.

deutsche Verhältnisse zu übertragen, wäre angesichts der gänzlich verschiedenen politischen Struktur dieser Länder verfehlt.

Selbst der Schöpfer der Reichsverfassung, Hugo Preuß, trug Bedenken, die Volksgesetzgebung aus ihrer Heimat nach Deutschland, einem 70-Millionen-Volke, das obendrein noch einen verlorenen Krieg hinter sich hatte und durch die Revolution im Innern zerrissen war, zu verpflanzen; zwar waren es nicht Bedenken prinzipieller Natur, sondern „Fragen praktischer Politik und Zweckmäßigkeit für einen Staat wie das Deutsche Reich".*)

Der Abgeordnete Koch, als Sprecher der deutschen demokratischen Partei, setzte sich für die Volksgesetzgebung ein und führte dabei aus: „Wir sind nicht der Meinung, daß das Parlament die einzige Ausdrucksform der Demokratie ist, wir glauben im Gegenteil, je mehr Säulen für den demokratischen Aufbau geschaffen werden, um so sicherer der Volkswille festgestellt wird".**) Auch der Abgeordnete der Linken Wilhelm Keil***) betonte, daß die Volksgesetzgebung wie alle Einrichtungen der Demokratie sowohl fortschritthemmend, wie auch fortschrittfördernd wirken könne. Trotz dieser Bedenken konnte aber die Partei, die sonst alle Fäden zu einer großen Vergangenheit zerriß, an ihrer eigenen Geschichte nicht achtlos vorübergehen. Zu lange hatte man die Forderung einer unmittelbaren Gesetzgebung aufgestellt. Schon das Eisenacher Programm vom Jahre 1869 enthält die Forderung: „Einführung der direkten Gesetzgebung durch das Volk." Sie wurde später ins Erfurter Programm der sozialdemokratischen Partei übernommen.

Jetzt mußten die Wechsel eingelöst werden. Man durfte doch als Sozialisten dem Volke nicht ein Recht vorenthalten, das in den Verfassungen verschiedener „bürgerlich-kapitalistischer" Staaten bereits seit Jahrzehnten verankert war. So wurde auch von dieser Seite der Aufnahme der Volksgesetzgebung in das deutsche Reichsrecht zugestimmt. Die Vertreter der bürgerlichen Parteien glaubten, durch Einfügung des Volksentscheids einer bevorstehenden Radikalisierung der Gesetzgebung einen festen Damm entgegenzusetzen.

Nach der Weimarer Verfassung findet ein Volksentscheid in fünf Fällen statt, die in § 1 des Gesetzes über den Volksentscheid erschöpfend aufgezählt sind.

1. Der Reichspräsident kann über jedes Gesetz, wenn er Bedenken hat, es zu verkünden, den Volksentscheid anordnen. (Art. 73 Abs. 1 RV.)

*) Prot. d. VIII. Ausch. üb. d. Entw. e. Verf. d. f. Dtsch. R. S. 308.
**) a. a. O. S. 307.
***) a. a. O. S. 294.

2. Ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt ist, ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn es ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten verlangt. (Art. 72 und 73, Abs. 2 RV.)
3. Ein Volksentscheid ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Verlangen nach Vorlegung eines ausgearbeiteten Entwurfs stellt. Der Volksentscheid unterbleibt jedoch in diesem Falle, wenn der Reichstag den Gesetzentwurf unverändert annimmt. (Art. 73, Abs. 3 RV.)
4. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat kann der Reichspräsident einen Volksentscheid anordnen. (Art. 74, Abs. 3 RV.)
5. Schließlich ist ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrates eine Verfassungsänderung beschlossen hat und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt.

Im ersten, vierten und fünften Falle wird die Entscheidung zwischen zwei bereits in Erscheinung getretenen Meinungsverschiedenheiten oberster Reichsorgane in die Hand des Volkes gelegt. Im zweiten Falle soll das Volk zu einem im Reichstag selbst entstandenen Streit zwischen der Mehrheit und Minderheit Stellung nehmen. Durch seine Initiative soll der Konflikt gelöst und der Beschluß der Volksvertretung entweder bestätigt oder aufgehoben werden. Der „Referendumsinitiative"*) unterliegen nur Gesetzesbeschlüsse des Reichstags; andere Beschlüsse sowie die vom Reichspräsidenten erlassenen Verordnungen sind trotz ihrer unter Umständen großen Bedeutung dem Volksbegehren nicht unterworfen. Bei Meinungsverschiedenheiten im Parlament (Art. 72, 73 Abs. 2) hat das Volk nicht die Möglichkeit, den Gesetzesbeschluß des Reichstags von sich aus vor sein Forum zu ziehen, sondern kann dies nur durch Vermittlung seiner Vertreter tun. Seiner Souveränität sind dadurch enge Grenzen gezogen. Allerdings sind die Mängel der „Referendumsinitiative" durch die Bestimmungen des Art. 73 Abs. 3 RV. einigermaßen ausgeglichen. Denn hier wird das Volk selbst als Gesetzgeber produktiv und kann unabhängig vom Parlament jedes Gesetz aufheben und neues Recht an seine Stelle setzen. Eine Frist zwischen dem Inkrafttreten und dem Antrag auf Wiederaufhebung eines Gesetzes durch Volksentscheid ist nicht vorgeschrieben.

Zwar ist der Reichstag bei diesem „Volksgesetzgebungsverfahren"**) nicht völlig ausgeschaltet. Aus Zweckmäßigkeitserwägungen

*) So Schmitt (VE und VB) S. 9.
**) Schmitt (VE und VB) S. 14.

ist ihm die Möglichkeit gegeben, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen; nimmt er ihn unverändert an, so unterbleibt der Volksentscheid, gleichgültig ob die Träger des Volksbegehrens den Wunsch haben, den Willen des gesamten Volkes zu erforschen. (Art. 73 Abs. 3, S. 4.)

Durch die Einschaltung des Reichstages wird die Einheitlichkeit des Volksgesetzgebungsverfahrens, bestehend aus Volksbegehren und Volksentscheid, nicht durchbrochen; denn die Initiative richtet sich von vornherein nicht auf einen Beschluß des Reichstags, sondern auf den Entscheid des gesamten Volkes. Für das Volksbegehren und den Volksentscheid sind durch das Gesetz vom 27. Juni 1921 bestimmte Wege vorgeschrieben. Dem Volksentscheid in Art. 72, 73 Abs. 2 und Art. 73 Abs. 3 geht ein besonderes Zulassungs- und Eintragungsverfahren voraus, das den Zweck verfolgt, festzustellen, ob der im Zulassungsantrag kundgegebene Wille einzelner Personen, ein bestimmtes Gebiet staatlichen Lebens unmittelbar zu regeln, in weiteren Schichten des Volkes Anklang findet.

Verschieden von dem Volksentscheid bei der Gesetzgebung ist die in Art. 18 RV. vorgesehene Möglichkeit, durch Volksabstimmung eine Veränderung im Gebietsstand der Länder innerhalb des Deutschen Reiches herbeizuführen. Einem solchen Plebiszit mangelt die Rechtswirkung, die dem Volksentscheid bei der Gesetzgebung anhaftet. Das Plebiszit ermächtigt den ordentlichen Gesetzgeber, mit einfacher Mehrheit im Reichstag die vorgeschlagene Gebietsänderung vorzunehmen, ohne ihn zu verpflichten; seine Bedeutung liegt weniger auf rechtlichem, als vielmehr auf politischem Gebiet.

Die Abstimmung wird angeordnet, wenn sie von dem Volk gefordert wird (Art. 18 Abs. 4 S. 2) oder wenn die Reichsregierung die Initiative hierzu ergreift. (§ 1 d. Ges. vom 8. 7. 1922.)

Ist das erstere der Fall, so zerfällt das gesamte Verfahren in drei Stufen:

Zulassungsantrag, Vorabstimmung, und Abstimmung. Die Vorschriften des die Neugliederung der Länder vorbereitenden Verfahrens stimmen im wesentlichen mit denen des Zulassungsverfahrens beim Volksbegehren nach Art. 72, 73 Abs. 2 und Art. 73, Abs. 3 überein.

Der Gang des Plebiszits soll jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden, da er mit dem Zulassungs- und Eintragungsverfahren bei der unmittelbaren Gesetzgebung in keinerlei Zusammenhang steht.

II. Abschnitt.

Der Zulassungsantrag.

§ 2.

Form und Inhalt des Zulassungsantrags; Gang des Zulassungsverfahrens.

Die Ausgestaltung des Volksbegehrens und des Volksentscheids wurde durch Art. 73 Abs. 6 RV. einem besonderen Gesetz vorbehalten, das am 27. Juni 1921 als Gesetz über den Volksentscheid erging.

Soll eine Referendums- oder Gesetzesinitiative von Erfolg gekrönt sein, so ist erforderlich, daß der Gesetzentwurf von einem Zwanzigstel bzw. einem Zehntel der Stimmberechtigten getragen wird. (Art. 72 und 73 Abs. 2 und 3 RV.) Demnach müssen für ein wirksames Volksbegehren bei einer Zahl von etwa 40 Millionen Stimmberechtigten ungefähr 2 bzw. 4 Millionen Unterschriften aufgebracht werden. Erschweren diese Zahlen an sich schon die Durchführung eines Volksbegehrens, so wäre ihm fast jede praktische Bedeutung genommen, wenn die Träger des neuen Gesetzentwurfs gezwungen wären, die Sammlung der Unterschriften selbst und ohne staatliche Unterstützung vorzunehmen, ganz abgesehen davon, daß in diesem Falle mißbräuchlicher Fälschung Tür und Tor geöffnet wäre. Zudem wären Unterschriftensammlungen, um Kosten und Zeit zu sparen, zweckmäßigerweise von den Veranstaltern des Volksbegehrens nur an einzelnen Plätzen des Reichs, wo größere Menschenmassen, die sich zu dem Entwurf bekennen, zusammengeballt sind, zu veranstalten, ein Verfahren, das unter Umständen die Stimmung des Volkes zu dem Gesetzentwurf nur sehr mangelhaft wiedergeben würde. Aus diesem Grunde hat sich der Staat bereit erklärt, wenn irgend eine Aussicht auf Erfolg eines Volksbegehrens besteht, seine Hilfe bei der Sammlung der Unterschriften durch Bekanntmachung des Volksbegehrens im Reichsanzeiger und durch Auslegung von Einzeichnungslisten in möglichst vielen Gemeinden zu gewähren.

Ob Aussicht auf genügende Unterstützung des Volksbegehrens besteht, soll der Zulassungsantrag, der an den Reichsminister des Innern zu richten ist, dartun (§ 27 VEG.) Die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Zulassungsverfahrens wurde im Reichstagsausschuß bejaht. Man stellte sich auf den Standpunkt, „daß dieses Verfahren durch die Verfassung jedenfalls nicht verboten, daß es aber andererseits zur ordnungsmäßigen Durchführung des Volksbegehrens unvermeidlich wäre".*)

*) Reichstag 1920/21 Drucksachen Nr. 2234. S. 8.

Der Zulassungsantrag im Hinblick auf die Gesetzes- bzw. Verfassungsinitiative (Art. 73 Abs. 3) des Volkes kann jederzeit gestellt werden. Die Referendumsinitiative (Art. 72, 73 Abs. 2) hingegen unterliegt mehrfachen Beschränkungen. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß in diesem Falle ein Zusammengehen des Volkes mit einer Reichstagsminderheit erforderlich ist.

Soll ein Volksbegehren nach Art. 72, 73 Abs. 2 eingeleitet werden, so muß zuvor ein Drittel der bei der letzten Lesung des Gesetzes anwesenden Reichstagsmitglieder den Antrag auf Aussetzung der Verkündung gestellt haben. Innerhalb welcher Frist dies zu geschehen hat, ist in der Reichsverfassung nicht vorgeschrieben. Zweckmäßigerweise wird der Aussetzungsantrag alsbald nach Schluß der dritten Lesung zu stellen sein, da sonst die Gefahr besteht, daß der Reichspräsident durch Verkündung des Gesetzes die Ausübung des Minderheitsrechts vereitelt. Das Zulassungsverfahren beginnt mit dem Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens, der innerhalb von 2 Wochen nach dem Tage, an welchem die Aussetzung der Verkündung des Gesetzes im Reichstag verlangt wurde, beim Reichsminister des Innern eingegangen sein muß (§ 28 VEG.). Spätestens 2 Monate nach Annahme des Gesetzes in der dritten Reichstagslesung muß das Zulassungsverfahren beendet sein.*)

Die Unterwerfung der Referendumsinitiative unter einen besonderen Zulassungsantrag führt zu einer Schwerfälligkeit des gesamten Verfahrens. Zweckmäßigerweise wäre beim Volksbegehren nach Art. 72, 73 Abs. 2 an die Aussetzung der Verkündung alsbald das Eintragungsverfahren anzuschließen. Die Einfügung des Zulassungsverfahrens verzögert unnötigerweise den Volksentscheid; abgesehen davon erscheint es höchst überflüssig; denn den Abgeordneten, die die Aussetzung der Verkündung des Gesetzes erwirkt haben, dürfte es nicht schwer fallen, die geringe Zahl von 5000 Unterschriften für den Zulassungsantrag aus den hinter ihnen stehenden Millionen von Wählern aufzubringen.**)

Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens ist schriftlich an den Reichsminister des Innern zu richten.***) Grundsätzlich bedarf er

---

*) Ebenso Lammers, a. a. O. DJZ 1926 S. 508; Kaisenberg, (VE u. VB) S. 16; Drcks. d. Rtg. S. 8.

**) Der am 14. September 1930 gewählte Reichstag setzt sich aus 576 Mitgliedern zusammen; Sollten bei der dritten Lesung eines Gesetzes nur 300 Abgeordnete anwesend sein, so genügten für die Stellung des Aussetzungsantrags 100 Stimmen. Hinter diesen Abgeordneten ständen ungefähr 6 Millionen Wähler.

***) Ähnlich in Bayern. (Innenminister). In Sachsen u. Thür. a. d. Staatsministerium.

der Unterschriften von 5000 Stimmberechtigten (§ 27 VEG.). Die Antragsteller haben ihren Vor- und Zunamen, Stand, Beruf oder Gewerbe sowie ihre Wohnung in amtlich vorgeschriebene Listen eigenhändig, sorgfältig und leserlich einzutragen (§§ 66, 67 RStO.).

Eine gültige Unterschrift im Rechtsverkehr verlangt die Ausschreibung des Vor- und Zunamens. Sie liegt daher nicht vor, wenn das Niederschreiben des Namens durch Striche, die auf die vorangegangene Eintragung verweisen, ersetzt wird (z. B. bei Personen mit gleichem Familiennamen). Derartige „Untertüpfelungen" können jedoch nicht die Ungültigkeit der Eintragung zur Folge haben, wenn durch sie nur auf Stand, Beruf, Gewerbe oder Wohnung verwiesen wird. Denn nach § 27 VEG. bedarf der Zulassungsantrag nur der Zahl von 5000 Unterschriften. Eine solche setzt sich aber gegebenenfalls nur aus Vor- und Zunamen zusammen.

Die eigenhändige Unterschrift läßt sich nicht durch einen Stempel mit Schriftzügen (sogenannte faksimilierte Unterschriften) ersetzen. Derartige Eintragungen sind ebenso ungültig, wie etwa solche mittels eines anderen mechanischen Verfahrens (z. B. Schreibmaschine).

Aus dem Erfordernis der Eigenhändigkeit folgt, daß eine Stellvertretung bei Abgabe der Unterschrift unzulässig ist. Denn eine Unterschrift durch einen Vertreter kann niemals vom Vertretenen „eigenhändig" vorgenommen sein.*)

Die Hinzufügung des Geburtsnamens bei verheirateten Frauen ist im Gesetz nicht vorgeschrieben**); keineswegs läßt sich die Notwendigkeit aus § 67 RStO. herleiten, da das Fehlen des Geburtsnamens weder der Eigenhändigkeit noch der Sorgfalt noch der Leserlichkeit der Eintragung entgegensteht. Der Gebrauch des richtigen Namens bei der Einzeichnung geht ebenfalls nicht unmittelbar aus dem Gesetz hervor. Man wird aber im Gegensatz zum Privatrecht die Zeichnung mit einem nur tatsächlich geführten Namen (Pseudonym) selbst dann für unzulässig erachten müssen, wenn dadurch die eingetragene Person mit genügender Deutlichkeit gekennzeichnet wird. Denn die Unterzeichnung des Zulassungsantrags, der den komplizierten Volksgesetzgebungsapparat in Bewegung setzen soll, ist ein verantwortungsvoller staatsbürgerlicher Akt, der nicht Gefahr laufen darf, durch Liebhabereien Einzelner an Bedeutung zu verlieren.

---

*) Im Ergebnis ebenso Kaisenberg (VE und VB) S. 36. Allerdings mit der m. E. abwegigen Begründung: Stellvertretung sei ausgeschlossen weil die Abgabe der Unterschrift beim Zulassungsantrag Ausfluß des Stimmrechts sei. S. S. 84.

**) Anders beim Eintragungsverfahren § 88 Z. 1 RStO.

Zudem sind der Eintragung des Namens Stand, Beruf oder Gewerbe und Wohnung einer jeden Person hinzuzufügen. Aus der Gesamtheit dieser Eintragungen ist erst das Stimmrecht jedes Unterzeichners für die zuständige Gemeindebehörde erkennbar. Sie kann das Stimmrecht nicht bestätigen, wenn den an sich richtigen Eintragungen ein — wenn auch noch so bekannter — Pseudonym hinzugefügt ist, da in allen öffentlichen Registern jede Person mit ihrem richtigen Namen geführt wird.

Ein Handzeichen vermag, selbst wenn es amtlich beglaubigt ist, die Namensunterschrift nicht zu ersetzen.*)

Dies ergibt sich einerseits aus dem Fehlen einer besonderen gesetzlichen Bestimmung, andererseits aus dem weiteren Erfordernis der Unterschrift, nämlich ihrer L e s e r l i c h k e i t.

Letztere ist im sonstigen Rechtsverkehr nicht zwingend vorgeschrieben, sondern allenfalls als ein Gebot der Höflichkeit im Verkehr der Behörden untereinander, mit dem Publikum und umgekehrt anzusehen; bei der Eintragung im Zulassungsantrag wird sie zur Rechtspflicht erhoben. Eine unleserliche Namenseinzeichnung ist ungültig.

Zur Leserlichkeit gehört, daß die Einzeichnung in verständlichen Schriftzeichen, die die Person des Ausstellers ohne weitere Schwierigkeiten hinreichend kennzeichnen, erfolgt. Aus diesem Grunde genügen Unterschriften, bei denen nur die ersten Buchstaben ausgeschrieben, die weiteren aber durch mehr oder weniger lange Striche angedeutet werden, nicht den Erfordernissen des § 67 der RStO.

Zu dem Erfordernis der Leserlichkeit muß die s o r g f ä l t i g e Abgabe der Unterschrift hinzutreten. Hierin ist die Leserlichkeit inbegriffen; darüber hinaus wird aber noch das Fehlen grober Rechtschreibungsfehler (z. B. Auslassung mehrerer Buchstaben) vorgeschrieben.

Das Stimmrecht eines jeden Unterzeichners, das sich aus der laufend geführten Stimmliste oder Stimmkartei ergibt, ist von der Gemeindebehörde auf dem Unterschriftsbogen zu bestätigen. Obwohl die Einzeichnung nicht vor ihr erfolgt, ist es nicht ihre Aufgabe, über die Echtheit einer jeden Unterschrift Nachforschungen anzustellen. Allerdings darf sie nähere Aufklärung verlangen und gegebenenfalls die Bestätigung versagen, wenn sie begründete Zweifel an der Eigenhändigkeit der Unterschrift hat**), oder sonstige Unregelmäßigkeiten bemerkt.

---

*) Anders beim Eintragungsverfahren § 90 RStO.
**) Ebenso Kaisenberg (VE u. VB) S. 36.

Jeder Unterschriftsbogen soll im Kopf den Zulassungsantrag und wenn ein Volksbegehren nach Art. 73 Abs. 3 RV. beantragt wird, den ausgearbeiteten Gesetzentwurf enthalten. Werden mehrere Bogen zusammengeheftet, so genügt es, wenn Zulassungsantrag und Gesetzentwurf auf der ersten Seite der Liste stehen. (§ 66 RStO).

Die einzelnen Seiten und die einzelnen Unterschriften sind fortlaufend zu nummerieren, um eine bessere Uebersicht bei der Prüfung der Zahl der Eintragungen zu ermöglichen. (§ 67 RStO.) Diesem Zweck dient auch die Vorschrift, daß auf jeder Seite nicht mehr als 20 Unterschriften stehen sollen. Die Unterschriftsbogen und -Hefte werden nach den Bezirken der unteren Verwaltungsbehörden*) gesammelt und sind alsdann dem Reichsminister des Innern zur Prüfung und Entscheidung vorzulegen.

Von der Beibringung der 5000 Unterschriften kann abgesehen werden, wenn der Vorstand einer Vereinigung den Antrag stellt und glaubhaft macht, daß ihn 100 000 stimmberechtigte Mitglieder unterstützen (§ 27 Abs. 2 VEG.). Das wird dann der Fall sein, wenn der Antrag von einem größeren wirtschaftlichen Verbande (z. B. Gewerkschaft) ausgeht. Von den politischen Parteien werden nur wenige in der Lage sein, unmittelbar ohne Beibringung von 5000 Unterschriften den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zu stellen. Denn nach dem Wortlaut des Gesetzes ist für den Zulassungsantrag nicht die Stärke der Partei und nicht die Zahl ihrer Abgeordneten maßgebend; entscheidend ist nicht die Menge der Wähler oder Anhänger, sondern allein der Bestand an eingeschriebenen, stimmberechtigten Mitgliedern.

Tatsächlich ist auch bisher bei keinem Volksbegehren mit Ausnahme des von der sozialdemokratischen und kommunistischen Partei veranstalteten Fürstenenteignungsbegehren von der Beibringung der 5000 Unterschriften im Zulassungsantrag Abstand genommen worden, obwohl doch teilweise hinter dem Antrage Organisationen von vielen hunderttausenden Anhängern standen.**) Allerdings wird das seinen Grund weniger darin haben, daß es den betreffenden Parteien und Verbänden nicht möglich gewesen wäre, glaubhaft zu machen, daß ihr Begehren von mehr als 100 000 eingeschriebenen Mitgliedern unterstützt würde, als vielmehr in der Tatsache, daß man durch Veröffentlichung der Namen der Persönlichkeiten, die sich zu dem Gesetzentwurf bekannten, dem Volksbegehren einen gewissen Nachdruck und Anklang in der Oeffentlichkeit verschaffen wollte.

---

*) In Preußen: Stadt- und Landkreise.

**) z. B. beim Volksbegehren über das Freiheitsgesetz die NSDAP, die DNVP und der Stahlhelm.

Wie die in § 27 Abs. 2 VEG. geforderte Glaubhaftmachung zu erfolgen hat, ist im Gesetz nicht vorgeschrieben. Man wird daher mangels besonderer Bestimmungen auf die Vorschriften der Zivilprozeßordnung zurückgreifen müssen. Die Glaubhaftmachung ist eine besondere Art der Beweisführung, die einen geringeren Grad der Wahrscheinlichkeit erfordert als der Beweis.

Der Innenminister, dem die Entscheidung über den Zulassungsantrag obliegt, soll diese nicht nach bloßem subjektiven Ermessen treffen; er wird daher, wenn er Bedenken hinsichtlich der Mitgliederstärke der den Zulassungsantrag unterstützenden Vereinigung hat, auf die im § 294 ZPO. vorgeschriebenen Mittel der Glaubhaftmachung zurückgreifen und sich z. B. durch Urkunden, Zeugen, eidesstattliche Versicherungen usw. die Zahl der eingeschriebenen stimmberechtigten Mitglieder glaubhaft machen lassen müssen.

In jedem Zulassungsantrag ist ein Vertrauensmann und ein Stellvertreter zu bezeichnen, die beide ermächtigt sind, dem Reichsminister des Innern gegenüber verbindliche Erklärungen abzugeben. Andernfalls gilt der erste Unterzeichner des Zulassungsantrags als Vertrauensmann, der zweite als Stellvertreter (§ 70 RStO.).

Wird dem Zulassungsantrag stattgegeben, so veröffentlicht ihn der Reichsinnenminister unter einem Kennwort*) oder, falls ein solches von den Antragstellern nicht angegeben ist, unter dem Namen des Vertrauensmannes im Reichsanzeiger und setzt gleichzeitig die Eintragungsfrist für das Volksbegehren fest. Diese soll 14 Tage umfassen und frühestens 2 Wochen nach Veröffentlichung des Zulassungsantrags beginnen (§ 70 RStO.). Der Veröffentlichung wird von amtswegen eine Begründung nicht hinzugefügt. Ein diesbezüglicher Antrag im Reichstagsausschuß wurde abgelehnt, „weil die amtliche Veröffentlichung doch keine genügende Aufklärung brächte und daher die Antragsteller für die Veröffentlichung und Begründung selbst Sorge zu tragen hätten".**)

Der Zulassungsantrag kann nach seiner Veröffentlichung im Reichsanzeiger nicht mehr geändert werden. Wohl ist aber bis zum Ablauf der Eintragungsfrist seine jederzeitige Rücknahme möglich. Diese kann selbst gegen den Willen einzelner Initianten erfolgen, wenn sie von der Hälfte der Unterzeichner oder von der Vorstandschaft der Vereinigung, von welcher der Antrag ausgeht, erklärt wird. (§ 32 VEG.).

---

*) z. B. „Freiheitsgesetz", „Panzerkreuzerverbot".
**) Rtg. 1920/21 Drcks. 2234 S. 10.

Gleich beim ersten Volksbegehren machte sich im Gesetz eine Lücke bemerkbar. Nachdem der Reichsbund für Siedlung und Pachtung die Zulassung eines Volksbegehrens erwirkt hatte, wurde dieses von den Antragstellern nicht weiter verfolgt. Die Gemeinden wurden nicht mit dem erforderlichen Eintragungsmaterial versehen. Eine besondere Zurücknahmeerklärung erfolgte ebenfalls nicht. Nachdem der amtliche Abstimmungsapparat in Gang gesetzt war, bot weder das Volksentscheidsgesetz noch die Reichsstimmordnung eine Möglichkeit, das Verfahren einzustellen. Um einer Wiederholung derartiger Vorgänge vorzubeugen, wurde dem § 32 VEG. als Abs. 2 die Bestimmung hinzugefügt, daß der Reichsminister des Innern ein Volksbegehren, das von den Antragstellern nicht weiter verfolgt wird, jederzeit einstellen kann. Die Einstellung muß sogar erfolgen, wenn seit Ablauf der Eintragungsfrist 6 Monate verstrichen sind, ohne daß das Eintragungsverfahren abgeschlossen ist.

Zur Vermeidung von Mißbräuchen der Volksgesetzgebung durch dauernde Vorlegung desselben Entwurfs seitens einer kleinen Minderheit ist die Vorschrift getroffen worden, daß ein Volksbegehren erst nach Ablauf eines Jahres wiederholt werden darf. (§ 29 VEG.). Allerdings muß in diesem Falle dem Zulassungsantrag der gleiche Gesetzentwurf zugrunde liegen. Die Entscheidung hierüber kann im einzelnen Falle zu großen Schwierigkeiten führen. Zur Verhinderung von Schikanen erscheint eine enge Auslegung dieser Vorschrift geboten. Gesetze mit geringen Abweichungen sind auch innerhalb der Jahresfrist zuzulassen. So hätte m. E. ein „Gesetz"entwurf*) folgenden Inhalts:

> Der Bau von Panzerkreuzern und Panzerschiffen jeder Art, sowie die Herstellung von Giftgas ist verboten

unmittelbar nach dem Mißlingen des kommunistischen Volksbegehrens, das unter dem Kennwort „Panzerkreuzerverbot" veranstaltet worden war, zugelassen werden müssen, da dieser Entwurf über den Rahmen des ersten hinausgegangen wäre.

Die Jahresfrist im § 29 VEG. beginnt von dem Tage des Eingangs des ersten Zulassungsantrags an zu laufen.**) Dies ergibt sich aus den Worten, daß Anträge erst nach Ablauf eines Jahres „von neuem gestellt werden" dürfen. Wollte man den Beginn der Frist auf einen andern Tag festsetzen, wie z. B. bei zurückgenommenen Anträgen auf den Tag, an dem die Zurücknahmeerklärung beim Reichsminister des

*) Ob in diesem Falle überhaupt ein Gesetz vorliegt, wird weiter unten zu prüfen sein. s. S. 44.

**) A. M. Kaisenberg (VE u. VB) S. 37.

Innern eingegangen ist oder bei mißglücktem Volksbegehren auf den letzten Tag der Eintragungsfrist oder auf den Tag der Veröffentlichung des Gesamtergebnisses durch den Reichswahlleiter, so ergäbe sich der Nachteil, daß der Stichtag niemals einheitlich wäre.

§ 3.

Die Prüfung durch den Reichsminister des Innern.

Nach dem Wortlaut des § 30 VEG. hat der Reichsminister des Innern nur zu prüfen, ob bei dem Zulassungsantrage die formellen Voraussetzungen der §§ 27—29 VEG. gewahrt sind. Seine Prüfungspflicht erstreckt sich mithin auf das Vorhandensein der notwendigen Zahl von Unterschriften, das Stimmrecht der Unterzeichner und, falls der Antrag von einer Vereinigung ausgeht, auf die Höhe ihrer Mitgliederzahl.*) Darüber hinaus hat er bei einem Volksbegehren nach Art. 72 und 73 Abs. 2 RV. darauf zu achten, daß der Zulassungsantrag innerhalb der Frist von 2 Wochen nach Stellung des Aussetzungsantrags im Reichstag rechtzeitig eingegangen ist (§ 28 VEG.), und daß die erneute Stellung eines mißglückten oder zurückgezogenen Volksbegehrens nicht vor Ablauf eines Jahres stattfindet (§ 29 VEG.).

Die Bestimmungen in § 30 VEG. schließen jedoch eine Prüfung des s a c h l i c h e n Inhalts durch den Innenminister nicht aus.**) Die Annahme der Zuständigkeit der gesamten Reichsregierung***) für die Untersuchung der materiellen Voraussetzungen des Volksbegehrens findet im Gesetz keine Stütze.****)

Art. 73 Abs. 3 RV. verlangt für ein Volksbegehren die Vorlegung eines „ausgearbeiteten Gesetzentwurfs"; Abs. 4 behält die Anordnung des Volksentscheids über bestimmte Materien dem Reichpräsidenten vor

Die Reichsverfassung selbst benennt ebensowenig wie das Volksentscheidsgesetz eine Instanz, die darüber zu wachen hat, daß bei einem Volksbegehren die Voraussetzungen des Art. 73 gewahrt werden. Ob ein Volksbegehren zuzulassen ist oder nicht, hängt allein von der Entscheidung des Reichsministers des Innern ab. Wollte man diesem die Befugnis absprechen, den sachlichen Inhalt eines Gesetzes zu prüfen, so wäre die Einleitung eines Volksbegehrens trotz der Beschränkungen in Art. 73 Abs. 3 und 4 dennoch möglich.

---

*) A. M. Fetzer, a. a. O. S. 58.
**) Ebenso Bilfinger, a. a. O. S. 436, Poetzsch-Heffter Ztschr. f. d. ges. Staatsw. Bd. 88 Heft 1, 1930 a. M. Apel, a. a. O. S. 759.
***) So Schmitt, (VE u. VB) S. 30.
****) Ebenso Poetzsch-Heffter, Ztschr. f. d. ges. Staatsw. 1930 H. 1.

Für ein materielles Prüfungsrecht des Innenministers sprechen außerdem Erwägungen allgemeiner Natur. Auch das Volk, das beim Volksbegehren gewöhnlich nur als Minderheit in Erscheinung tritt, hat bei seiner Gesetzgebung an den Grenzen des Rechtsstaates Halt zu machen, und die Erhaltung des Reichs als obersten Grundsatz anzuerkennen.*) Durch Zulassung eines Volksbegehrens „absurden Gedanken" den Weg zum Gesetz frei zu machen, wie Apel es für möglich hält, hieße für den Staat, sich selbst aufgeben.

Man nehme an: 5000 Untermenschen brächten folgenden Gesetzentwurf ein:

§ 1. Alle Personen, die ein Verbrechen oder Vergehen gegen das Leben begangen haben, werden begnadigt.

§ 2. Die §§ 211—222 des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich werden aufgehoben.

Oder eine kleine Minderheit von Feinden des Beamtenstandes forderte die Entlassung oder gar die Tötung aller Beamten. —

Sollte der Staat zu diesen Zwecken unter Verzicht auf seine Selbsterhaltung seine Einrichtungen zur Verfügung stellen zum Gespött der ganzen Welt? Einen Staat, der solches Treiben geduldet hätte, hat es noch nie gegeben; eine Gemeinschaft, die dagegen nicht einschritte, würde sich selbst aufgeben. Gerade aus dieser Erkenntnis folgt die Notwendigkeit der Schaffung einer unabhängigen und unparteiischen Instanz, die über die Einhaltung der angedeuteten Richtlinien bei der Zulassung von Volksbegehren zu wachen hat, sonst sind der Willkür Tür und Tor geöffnet. Es bedarf keiner weiteren Erörterung, daß ein Volksbegehren, das „unvereinbar ist mit dem gesunden Menschenverstand"**), überhaupt nicht zugelassen werden darf. Der Streit um die Zulassung des Volksbegehrens über das „Gesetz gegen die Versklavung des deutschen Volkes" beweist, wie verhängnisvoll es unter Umständen sein kann, die Entscheidung über den Zulassungsantrag einem — von der Mehrheit des Parlaments abhängigen — Minister zu überlassen. Denn die Vergangenheit hat gelehrt, daß ein Minister ein Volksbegehren, zu dem sich zahlreiche gute Patrioten bekannten, als ein „Verbrechen am Volke"***) angesehen hat.

---

*) A. M. Apel, a a. O. S. 759.

**) So Ministerpräsident Braun in seiner Rundfunkrede zum Freiheitsgesetz vom 15. 10. 1929.

***) Ministerpräsident Braun in der Rundfunkrede vom 15. 10. 1929 (Berl. Tageblatt Nr. 488).

§ 4.

Die Entscheidung über den Zulassungsantrag.

Alsbald nach Eingang des Zulassungsantrages entscheidet der Reichsminister des Innern über ihn. Eine bestimmte Frist ist hierfür nicht vorgeschrieben. Die Entscheidung ist endgültig und kann mit keinem Rechtsmittel angefochten werden.*) Diese Regelung ist eine unbillige Härte gegen die Veranstalter eines jeden Volksbegehrens, die um so mehr in Erscheinung tritt, als z. B. für die Klage eines Stimmberechtigten bei einem Volksbegehren innerhalb eines Landes gegen die Ablehnung der Zulassung subsidiär der Staatsgerichtshof zuständig ist.**)

Nach Art. 19 RV. können nur Verfassungstreitigkeiten innerhalb eines Landes, zwischen mehreren Ländern oder zwischen dem Reich und einem Lande vor den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich gebracht werden; eine Rechtsinstanz für Verfassungsstreitigkeiten innerhalb des Reiches besteht nicht.

Man hatte bereits bei Beratung des Volksentscheidsgesetzes im Reichstagsausschuß als Rechtsmittel gegen die Zurückweisung des Antrages die Beschwerde an den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich in Vorschlag gebracht.

Der Antrag wurde jedoch abgelehnt, weil die Mehrheit des Ausschusses den Standpunkt vertrat, „daß das Verfahren nicht allzusehr belastet werden dürfe, und daß zur Sicherung die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit genüge".***)

Das Fehlen eines solchen Rechtsmittels machte sich einige Zeit später empfindlich bemerkbar, als der vom Sparerbund beim Reichsminister des Innern eingereichte Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zugunsten eines Gesetzes über die Ablösung öffentlicher Anleihen und die Aufwertung von Hypotheken und anderen Ansprüchen abgelehnt wurde. Damals unternahm man zum zweiten Mal den Versuch, die Lücke im Gesetz auszufüllen. Der Abgeordnete Dr. Best brachte alsbald nach Ablehnung des Sparerbegehrens mit Unterstützung der damaligen nationalsozialistischen Freiheitspartei im Reichstag einen Antrag auf Abänderung des Gesetzes über den Staatsgerichtshof ein.

---

*) Anders z. B. in Preußen, Thüring. u. Württemberg (Beschwerde an d. Staatsgerichtshof).

**) Ebenso Poetzsch-Heffter, a. a. O DJZ 1926 S. 1269.

***) ebenso Drucks. S. 9, Kaisenberg Z. f. ö. R. S. 186.

Dem § 20 Abs. 1 sollte folgende Vorschrift hinzugefügt werden:

> Will im Hinblick auf die Vorschrift des Artikels 73 Abs. 4 der Reichsverfassung die Reichsregierung einem nach Absatz 4 dieses Artikels bejahten Volksentscheid die Zustimmung versagen, so hat sie unverzüglich den Antrag auf Entscheidung des Staatsgerichtshofs zu stellen. Das Recht des anderen Teils, die Entscheidung zu beantragen, wird dadurch nicht berührt.

Dieser Antrag wurde nach der ersten Beratung am 2. Juli 1926 an den Rechtsausschuß verwiesen. Eine Entscheidung über ihn ist nicht ergangen.*)

Es wäre folgerichtiger und zweckmäßiger gewesen, hätte man für Gesetze finanzieller Natur, über die nur der Reichspräsident einen Volksentscheid anordnen kann, im Volksentscheidsgesetz die Bestimmung getroffen, daß auch der Reichspräsident vor der Prüfung des Entwurfs durch den Innenminister darüber zu entscheiden hat, ob ein solches Gesetz vorliegt oder nicht. Die Verantwortlichkeit des Reichsministers des Innern gegenüber dem Parlament und seine beamtenrechtliche Stellung bieten für eine gesetzmäßige Behandlung der Zulassungsanträge keineswegs eine sichere Gewähr. Gerade die Abhängigkeit des Ministers von den Mehrheiten im Reichstag birgt hier große Gefahren in sich.

Der Volksentscheid ist in allen Fällen als Kontrollinstanz gegenüber den Beschlüssen der Volksvertretung gedacht.**)

Wenn das Volk in den Gang der Gesetzgebung unmittelbar eingreift, so handelt es als besonderes Organ mit dem Ziele, die ordentliche Gesetzgebung zu überprüfen und zu verbessern. Deswegen darf die Entscheidung über die Einleitung eines Volksbegehrens nicht in die Hände eines Organs gelegt werden, dessen Gesetzgebung überprüft werden soll. Das ist aber letzten Endes dann der Fall, wenn der Reichsminister des Innern selbst endgültig über den Antrag entscheidet. Denn es liegt nur allzu nahe, daß bei seiner Entscheidung nicht allein rechtliche Gesichtspunkte, sondern vielleicht in noch höherem Maße politische Erwägungen und Rücksichten auf das Parlament, von dessen Vertrauen er abhängig ist, den Ausschlag geben werden. Vielleicht wird er sogar seine eigene Auffassung unter dem Drucke der Mehrheiten der Volksvertretung fallen lassen. Der dem Parlament verantwortliche Minister wird bei der Behandlung des Zulassungsantrages den Anschauungen der Mehrheitsparteien im Reichs-

*) Poetzsch-Heffter, (RV S. 319).
**) Poetzsch-Heffter, (RV S. 297).

tag Rechnung tragen müssen. Ihre Stellung zu dem Gesetzentwurf bietet ihm in jedem Falle hinreichenden Schutz gegen einen Mißtrauensantrag seitens solcher Abgeordneter, die den Gesetzentwurf befürworten. Denn selbst wenn die Mehrzahl der Gegner eines Volksbegehrens im Reichstag die Entscheidung des Reichsinnenministers für staatsrechtlich unhaltbar, für ihre politischen Bestrebungen aber zweckmäßig hält, so liegt die Möglichkeit sehr nahe, daß sie einen Mißtrauensantrag ablehnen und den Minister zu halten suchen wird. Ebenso wenig garantiert die Ministeranklage nach Art. 59 RV. eine gesetzmäßige Behandlung der Zulassungsanträge. Denn die Erhebung der Anklage steht nicht im Belieben der Personen, von denen der Gesetzesvorschlag ausgeht, und deren Rechte eine ungesetzliche Entscheidung verletzt. Vielmehr kann nur der Reichstag mit verfassungsändernder Mehrheit auf Antrag von mindestens 100 Abgeordneten die Anklage wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes erheben (Art. 59 RV.).

Die Entscheidung über die Anklage wird aber tatsächlich ebenso wie beim Mißtrauensvotum weniger von Rechts- als von Zweckmäßigkeitserwägungen geleitet sein.

Die beamtenrechtliche Stellung des Reichsministers des Innern bietet ebenfalls keine einem Rechtsmittel gleichkommende Gewähr; denn die Reichsminister sind Beamte eigener Art. Zwar haben sie die Pflicht, „die Verfassung und die Gesetze des Reiches zu wahren, die ihnen obliegenden Pflichten gewissenhaft zu erfüllen und ihre Geschäfte unparteiisch und gerecht gegen jedermann zu führen" (§ 3 Ges. v. 27./III. 1930), über die Erfüllung dieser Verpflichtungen wacht aber keine vorgesetzte Dienstbehörde. Ein Dienststrafverfahren findet gegen sie nicht statt. Ihre Verantwortung bestimmt sich lediglich nach Art. 56 und 59 der Reichsverfassung (§ 10).

Die Bindung an die vom Reichskanzler vorgeschriebenen Richtlinien der Politik, die parlamentarische und rechtliche Verantwortlichkeit, sowie der von ihnen bei der Uebernahme des Amts geleistete Eid gewährleisten aber durchaus nicht in allen Fällen eine streng gesetzmäßige Ausführung.

§ 5.

Die Erfordernisse des Zulassungsantrages.

I.

Dem Volksbegehren können nur „Gesetze" zugänglich gemacht werden (Artikel 73, Abs. 2 und 3 RV.).

Das wesentliche Merkmal eines Gesetzes, es mag materieller oder formeller Natur sein, ist eine Willensäußerung des Staates, an die

sich irgendwelche Rechtsfolgen knüpfen. Diese können in einer Regelung von Beziehungen des Staates zu seinen Angehörigen, der Bürger oder der Staatsorgane untereinander bestehen. Irgendwelche Thesen ohne rechtliche Folgen sind keine Gesetze und dürfen zu einem Volksbegehren nicht zugelassen werden.*)

Mit Ausnahme der Gesetzgebung sind alle Funktionen der staatlichen Willensbildung, in denen sich die Tätigkeit der Parlamente vollziehen kann, der Volksinitiative entzogen. Wahrscheinlich haben die Schöpfer der Reichsverfassung eine Lahmlegung der Parlamentstätigkeit überhaupt befürchtet, wenn „alles, was das Staatswohl erfordert"**) unmittelbar dem Willen des Volkes unterworfen werden könnte.

Indessen kennzeichnet die Beschränkung auf die Gesetzgebung keineswegs deutlich die Grenze für die Entscheidungsgewalt des Volkes.

Das eigentliche Gebiet der Volkinitiative ist die Aufstellung allgemein verbindlicher Regeln des objektiven Rechts, also die Gesetzgebung im materiellen Sinne. Darüber hinaus stehen auch andere Staatsakte dem Zugriff des Volkes offen, für die die Verfassung die F o r m des Gesetzes vorsieht (sog. formelle Gesetze). Das ergibt sich argumentum e contrario aus Art. 73, Abs. IV, RV. Denn der Ausschluß des Haushaltsplans, als eines nur formellen Gesetzes, von der Volksinitiative hätte sich erübrigt, wenn unter Gesetzen in Art. 74 nur materielle hätten vertanden werden und alle rein formellen von der Volksgesetzgebung hätten ausgeschlossen sein sollen.

Die Reichsverfassung geht von dem Grundsatz aus, daß materielle und formelle Gesetze sich decken. Das in der Verfassung geordnete Gesetzgebungsverfahren soll von bestimmten Ausnahmen abgesehen nicht für die Akte der Verwaltung und Rechtssprechung, sondern nur für die Gesetzgebung gelten. Es wäre ein Verstoß gegen die nach dem Prinzip der Gewaltenteilung aufgebaute Verfassung, wollte man ihre Vorschriften über die Gesetzgebung dahingehend erweitern, daß die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe jede Angelegenheit dadurch an sich ziehen könnten, daß sie sie in das Gewand eines Gesetzes kleiden***.) Wenn die Verfassung Bestimmungen über die Volksgesetzgebung enthält, so will sie den Personen. von denen die Initia-

*) z. B. der Satz: Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.

**) So Verf. v. Lübeck, Art. 61, 63, 69; ähnlich Verf. v. Bremen „jede zur Zuständigkeit der Bürgerschaft gehörige Frage." § 4, Abs. 3.

***) Ähnlich Poetzsch-Heffter JW 1929 S. 3364, Waldecker Allg. Staatslehre S. 474.

tive ausgeht, die Möglichkeit geben, ein Gesetzgebungsverfahren einzuleiten und nicht mehr. Keinesfalls soll ihnen die Befugnis zustehen, alle Gebiete staatlichen Lebens in die Form eines Gesetzes zu kleiden und dadurch die Zuständigkeit des Volkes ins Uferlose zu erweitern. Wie es dem Reichstag verwehrt ist, diejenigen Funktionen an sich zu ziehen, die nach der Reichsverfassung von der Regierung, also zwar unter ständiger Kontrolle der Volksvertretung, aber nicht durch sie ausgeübt werden sollen, so ist es auch dem Volke nicht gestattet, jede zur Zuständigkeit des Parlaments gehörige Frage seiner unmittelbaren Gesetzgebung zu unterwerfen. Das Gebiet der Rechtsprechung und Verwaltung ist der Volksinitiative grundsätzlich entzogen und anderen Organen vorbehalten. Es würde zu unhaltbaren Zuständen führen, wollte ein Volk von 40 Millionen Stimmberechtigten das Gebiet der Exekutive, das einem kleinen Kreise verantwortlicher Männer (Reichspräsident und Reichsregierung) vorbehalten ist, an sich zu ziehen. Denn abgesehen von der Schwerfälligkeit der Volksgesetzgebung würde eine verantwortungs- und hemmungslose Masse den Staat ins Verderben stürzen. Dem Volke könne nicht einmal die geringen Bindungen auferlegt werden, durch die das geltende Staatsrecht eine Politik zum Wohle des Reichs durch den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Minister einigermaßen zu gewährleisten sucht. Vom Volke kann niemand Rechenschaft fordern; es kann nicht wie der Präsident, der Kanzler und die Minister vor einem Parlament oder dem Staatsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden.

Die Reichsregierung hat in ihrer bisherigen Praxis den dargelegten Standpunkt nicht vertreten. Im Herbst 1928 hat der Reichsminister des Innern ein von der kommunistischen Partei eingeleitetes Volksbegehren mit dem Kennwort „Panzerkreuzer-Verbot" zugelassen, obwohl es sich hierbei um eine von der Verfassung der Exekutive (dem Reichswehrministerium) vorbehaltene Angelegenheit handelte. Dieser Gesetzentwurf, dessen einziger Artikel lautete:

> „Der Bau von Panzerkreuzern und Panzerschiffen jeder Art ist verboten"

hat insofern weitere Bedenken aufsteigen lassen, ob es sich hierbei überhaupt um den Entwurf eines „Gesetzes" handelt. Dies wurde von Finger verneint.*) Denn der Satz: „Der Bau von Panzerkreuzern und Panzerschiffen jeder Art ist verboten" enthalte nichts anderes als die bedeutungslose Erklärung: „Ich, der Staat, mache von der Möglichkeit zu bauen, keinen Gebrauch." Darin liege nur ein Vorsatz, an den die

*) DJZ 1928 S. 1369 ff.

Reichsregierung durchaus nicht für immer gebunden sei. Nachdem der Innenminister das Volksbegehren der kommunistischen Partei zugelassen hatte, war es ein Gebot der Gerechtigkeit, dem Entwurf über das „Gesetz gegen die Verkslavung des deutschen Volkes" im Herbst 1929 gleichfalls den Weg zum Volksbegehren zu öffnen, obwohl auch hier das Volk, das ihm durch die Verfassung erschlossene Gebiet der Gesetzgebung verließ und Angelegenheiten der auswärtigen Politik an sich zu ziehen suchte. Das Freiheitsgesetz sollte die Annahme des Youngplanes verhindern und darüber hinaus die Abkehr von jener Politik, die man kurz als die der Erfüllung bezeichnet, erzwingen. Unter Strafandrohung wurde dem Reichskanzler und den Reichsministern untersagt, in Zukunft mit auswärtigen Mächten Verträge, durch die neue Lasten und Verpflichtungen übernommen werden, zu unterzeichnen. Dies bedeutete einen starken Eingriff in die auswärtige Politik, deren oberster Leiter der Reichspräsident ist (Art. 45 RV.), und deren Richtlinien vom Reichskanzler bestimmt werden (Art. 56 RV.). Der Reichstag überwacht zwar dauernd die Maßnahmen des Reichspräsidenten (Art. 43, Abs. II), des Kanzlers und seiner Minister (Art. 54, 56, 59 RV.); er ist aber nicht befugt, selbst die Grundsätze außenpolitischen Handelns durch ein Gesetz festzulegen. Was für den normalen Gesetzgeber „Reichstag" gilt, muß auch auf die außergewöhnliche Gesetzgebung Anwendung finden. Das Freiheitsgesetz durchbrach den in der Verfassung anerkannten Grundsatz der Gewaltenteilung und hätte nach ständiger Praxis des Reichstags, deren Grundsätze auch für die Volksgesetzgebung gelten,*) nur zustande kommen können, wenn ihm die Mehrheit der Stimmberechtigten zugestimmt hätte.**)

Soweit die Verfassung selbst ausdrückliche Ausnahmen vorsieht und die Form des Gesetzes für andere als Gesetzgebungsakte anordnet, gilt dies auch für den Entwurf beim Volksbegehren. Doch ist es von besonderer Bedeutung, daß der Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kraft ausdrücklicher Bestimmung in der Verfassung der Volksinitiative insoweit entzogen sind, als deren Anordnung dem Reichspräsidenten zusteht.

Infolgedessen ist ein Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens über eine Reichsamnestie zuzulassen, obwohl es sich hierbei um einen reinen Verwaltungsakt handelt. Denn die Verfassung weist in Artikel 49 Abs. II den Erlaß einer Amnestie selbst der Gesetzgebung zu. Letztere wird aber nicht allein vom Parlament, sondern auch unmittelbar vom Volke ausgeübt.

*) stark angefochten z. B. von Triepel DJZ 1926, S. 850.
**) Ebenso Anschütz, Frankfurter Zeitung 1929, Nr. 847.

In gleicher Weise stehen Kriegs- und Friedensschlüsse dem Zugriff des Volkes offen, mag auch die praktisch-politische Folgerung hieraus nicht frei von Bedenken sein. (Art. 45, Abs. II RV.)

Schwieriger ist die Beantwortung der Frage, wie weit „Zustimmungsbeschlüsse" des Reichstags den Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie unterliegen. An Antworten, ob derartige Beschlüsse Gesetzesbeschlüsse sind, fehlt es nicht. Anschütz*) leugnet, daß die Zustimmung des Reichstags nach Art. 45, Abs. III ein Gesetz sei; aus der Funktion, die der Zustimmung dem innerstaatlichen Recht gegenüber zukommt, folgert er aber, daß der Zustimmungsbeschluß doch als Gesetzesbeschluß anzusehen sei und daher dem Referendum unterliege. Den Gesetzescharakter der Zustimmungsbeschlüsse bejahen ferner Triepel**) und Wenzel.***) Ausdrücklich erklären Stiersommlo****) und Fetzer*****) Bündnisse und Staatsverträge dem Zugriff des Volkes als unmittelbarem Staatsorgan entzogen. Eine vermittelnde Stellung nimmt Poetsch-Heffter******) m. E. mit Recht ein, der es darauf abstellt, ob die Zustimmung des Reichstags in die Form eines Gesetzes (Zustimmungsgesetz) gekleidet ist oder nicht; im ersteren Falle bejaht er die Möglichkeit eines Referendums nach Artikel 72, 73, Abs. II RV.

Man mag Bedenken tragen, die hier in Frage stehenden Beschlüsse des Parlaments als Gesetzesbeschlüsse anzusehen und sie dem Referendum nach Art. 73, Abs. II RV. zu unterwerfen; keinesfalls wird man aber dem Volke verwehren können, an die Materie durch Vorlegung eines ausgearbeiteten Entwurfs heranzugehen.

Anträge auf Einleitung eines Volksbegehrens und Volksentscheids nach Art. 73, Abs. 3 RV. zwecks Abschluß eines Bündnisses oder Staatsvertrages werden daher unter allen Umständen zuzulassen sein. Derartige Gesetze bedürfen zu ihrer Annahme nicht der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheiten.

II.

Die weitere Voraussetzung für die Zulassung eines Volksbegehrens ist das Vorliegen eines „ausgearbeiteten" Entwurfes. Das vorgeschlagene Gesetz muß Rechtsregeln enthalten und darf sich nicht in einer bloßen Anregung oder einem verschwommenem Programm

*) Komment. z. RV. S. 236.
**) Arch. d. öffentl. R. Bd. 39, S. 506.
***) a. a. O. S. 379, 380.
****) a. a. O. S. 534.
*****) a. a. O. S. 44.
******) RV S. 222.

erschöpfen. Eine Begründung ist hingegen nicht erforderlich.*) Der gesetzgeberische Grund hierfür ist klar ersichtlich; es soll Demagogen die Möglichkeit genommen werden, dem Volke Schlagworte zur Entscheidung vorzulegen, wie z. B.: „Die Preise sollen gesenkt werden" oder „Es soll Arbeit beschafft werden". Für derartige Dinge wird natürlich ein jeder eintreten. Es kommt bei diesen Fragen jedoch alles auf die Ausgestaltung im einzelnen an. Die Wege zur Durchführung solcher Maßnahmen kann nur ein ausgearbeitetes Gesetz aufweisen. Erst dadurch wird dem Einzelnen eine sichere Grundlage für seine Stellungnahme geschaffen.

Das Erfordernis eines ausgearbeiteten Entwurfs bei der Einreichung des Zulassungsantrages ist von praktischer Bedeutung bei dem Volksbegehren über die Fürstenenteignung geworden.

Der Text des vorgeschlagenen Gesetzes lautete:

Artikel I.

Das gesamte Vermögen der Fürsten, die bis zur Staatsumwälzung im Jahre 1918 in einem der deutschen Länder regiert haben, sowie das gesamte Vermögen der Fürstenhäuser, ihrer Familien und Familienangehörigen werden zum Wohle der Allgemeinheit ohne Entschädigung enteignet.

Das enteignete Vermögen wird Eigentum des Landes, in dem das betreffende Fürstenhaus bis zu seiner Absetzung oder Abdankung regiert hat.

Artikel II.

Das enteignete Vermögen wird verwendet zugunsten:

a) der Erwerbslosen,
b) der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen,
c) der Sozial- und Kleinrentner,
d) der bedürftigen Opfer der Inflation,
e) der Landarbeiter, Kleinpächter und Kleinbauern durch Schaffung von Siedlungsland auf dem enteigneten Landbesitz.

Die Schlösser, Wohnhäuser und sonstigen Gebäude werden für allgemeine Wohlfahrts-, Kultur- und Erziehungszwecke, insbesondere zur Errichtung von Genesungs- und Versorgungsheimen für Kriegsbeschädigte, Kriegshinterbliebene, Sozial- und Kleinrentner, sowie von Kinderheimen und Erziehungsanstalten verwendet.

Artikel III.

Alle Verfügungen — einschließlich der hypothekarischen Belastungen und Eintragungen —, die mit Bezug auf die nach diesem

*) Anders z. B. in Bayern und Thüringen.

Gesetz enteigneten Vermögen oder ihre Bestandteile nach dem 1. November 1918 durch Urteil, Vergleich oder auf sonstige Weise getroffen wurden, sind nichtig.

Artikel IV.

Die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz werden durch ein Reichsgesetz festgelegt, das innerhalb drei Monaten nacht amtlicher Feststellung des Abstimmungsergebnisses zu erlassen ist. Dieses Reichsgesetz hat insbesondere die näheren Bestimmungen zur Ausführung des Artikel II dieses Gesetzes über die Verwendung der enteigneten Fürstenvermögen durch die Länder zu treffen. —

Lucas *) vertritt den Standpunkt, der Antrag auf Zulassung dieses Volksbegehrens hätte vom Reichsminister des Innern zurückgewiesen werden müssen; denn Artikel II und IV des vorgeschlagenen Gesetzes genüge nicht den Vorschriften des Artikels 73 Abs. III, Satz 2 der Reichsverfassung. Artikel II des Entwurfs, der die Verwendung des enteigneten Vermögens regele, enthalte nämlich nur allgemeine Richtlinien, aber keine unmittelbar anwendbaren Rechtsätze. Der Inhalt des Artikels IV entspreche erst recht nicht den Erfordernissen eines ausgearbeiteten Entwurfs. Denn das vorgesehene Ausführungsgesetz könne nur durch einen Beschluß des Reichstags oder einen neuen Volksentscheid zustande kommen. Das Volk sei aber nicht in der Lage, dem Reichstag die Verpflichtung aufzuerlegen, ein Gesetz zu beschließen, da die Gesetzgebungsgewalt des Volkes und des Reichstags selbständig und unabhängig nebeneinander stünden. Der Mangel in Artikel II und IV wirke sich auf das ganze Gesetz aus, so daß es, da es gegen die Verfassung verstosse, ungültig sei. Daraus folge weiter, daß es den Interessenten, gegen die sich das Gesetz richte, wenn es tatsächlich zustande käme, freistünde, ihre Rechte im ordentlichen Rechtswege unter Berufung auf die Ungültigkeit des Gesetzes geltend zu machen.

Man wird nicht in Abrede stellen können, daß der Gesetzentwurf über die Fürstenenteignung nicht hätte zum Volksbegehren zugelassen werden dürfen, wenn er in einzelnen Teilen nicht den Erfordernissen des Art. 73, Abs. III, Satz 2 entsprochen hätte. Derartige Mängel hätten sich auf das ganze Gesetz ausgewirkt. Dagegen kann man Lucas nicht beitreten, wenn er das vorgeschlagene Gesetz nicht als einen ausgearbeiteten Entwurf gelten lassen will. Die Vorschrift des Artikel 73, Abs. III, wollte nach der Begründung des Abgeordneten Koch**) verhindern, „daß man dem Volke irgend etwas mit drei Wor-

*) a. a. O. JR 1926, S. 489.
**) Prot. des VIII. Verf. Ausschusses S. 307.

ten anpreist". Um eine solche schlagwortartige Anpreisung handelt es sich aber bei dem Gesetz keinesfalls. Wohl enthält der Art. II nur eine Richtlinie für die Verwendung des enteigneten Vermögens und hätte noch näherer Ausführungsbestimmungen bedurft; im übrigen ist aber der Entwurf so weit ausgearbeitet, daß mit dem Inkrafttreten des Gesetzes unmittelbar geltendes Recht entstanden wäre.*) Die gesamte Gesetzgebung in Deutschland neigt überdies dazu, Gesetze zu schaffen, und die Ausführungsbestimmungen hierzu einer anderweitigen Regelung vorzubehalten. Derartige Rahmen- und Grundsatzgesetze sind der Volksgesetzgebung nicht entzogen. Allerdings wird den Erfordernissen eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfes nicht schon dadurch Rechnung getragen, „daß die durch das Gesetz zu regelnde Materie in die Form eines Gesetzes gekleidet wird.**) Es würde dem Sinn und Zweck der Bestimmung in Art. 73, Abs. 3, Satz 2, RV. widersprechen, wollte man einer bloßen Anregung schon dann den Charakter eines ausgearbeiteten Entwurfs zusprechen, wenn sie etwa in die Form gekleidet würde: „Das deutsche Volk hat folgendes Gesetz beschlossen".

III.

Die Reichsverfassung behält in Art. 73, Abs. 4 den Volksentscheid über den Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen der Anordnung des Reichspräsidenten vor. Die Einheitlichkeit des gesamten Volksgesetzgebungsverfahrens, das neben der ordentlichen Gesetzgebung des Reichstags einherläuft, hat zur Folge, daß diese Angelegenheiten vom Volksbegehren ebenfalls ausgeschlossen sind.***) Wollte man in engster Anlehnung an den Wortlaut der Verfassung das Gegenteil annehmen, so würde man dem Sinn des Artikels 73, Abs. 4, der verhindern sollte, daß ein Teil des Volkes zugunsten eines anderen über die Verteilung wirtschaftlicher Lasten Anordnung trifft, in keiner Weise gerecht werden. Die Abgrenzung der in Art. 73, Abs. 4 aufgezählten Angelegenheiten hat zu großen Schwierigkeiten geführt. Insbesondere ist die Frage aufgetaucht, ob nur einem Gesetze über den Haushaltsplan, Abgaben oder Besoldungsordnungen die Zulassung versagt werden soll, oder ob

*) Anders, wenn der Entwurf nur gelautet hätte: „Das gesamte Vermögen der Fürsten wird zugunsten der Allgemeinheit enteignet." In diesem Falle hätte man schwerlich von einem ausgearbeiteten Entwurf sprechen können.

**) Kaisenberg, Zeitschr. f. öffentl. R. 1927, S 172.

***) Ebenso Schmitt, VE u. VB S. 14 Verfassungslehre S. 264; Triepel AÖR, Bd. 39, S. 495; Anschütz RV, S. 225; Stier-Somlo, a. a. O. S 534 Fetzer, a. a. O. S. 41; Reichsreg. i. d. Begründ. z. 2. Ges. üb. d. VE.

darüber hinaus alle Gesetze finanzieller Natur der Initiative des Volkes entrückt sein sollen.

Die Frage erhielt zum ersten Male praktische Bedeutung, als Ende April 1926 vom Sparerbund der Versuch gemacht wurde, durch Einleitung eines Volksbegehrens, eine Aenderung der Aufwertungsgesetzgebung und Reichsanleiheablösung zu erzielen. Die Reichsregierung, die eine erneute Aufrollung der Aufwertungsfragen im Interesse der deutschen Währung unter allen Umständen vermieden wissen wollte, machte zunächst durch Einbringung eines „2. Gesetzes über den Volksentscheid" den Versuch, alle Gesetze über die Aufwertung der unmittelbaren Gesetzgebung zu entziehen. Sie ließ jedoch später dieses „Abdrosselungsgesetz", das allenthalben auf stärksten Widerspruch stieß *), wieder fallen. Dem Aufwertungsentwurf des Sparerbundes wurde aber durch Bescheid vom 18. August 1926**) die Zulassung versagt und zur Begründung u. a. folgendes ausgeführt: „Eine solche — vom Sparerbund vorgeschlagene — Aufwertung würde von stärkster und unmittelbarster finanzieller Auswirkung auf die haushaltsplanmäßig festzustellenden Ausgaben des Reiches für Verzinsung und Tilgung der Anleiheschuld sein . . . . . Das Gesetz würde demnach einen unmittelbaren Einfluß auf den Gesamtbestand des Haushaltsplanes ausüben, und zwar wegen der Höhe der in Betracht kommenden Beträge in einer Weise, die den Haushaltsplan tatsächlich umstoßen würde. Der eingereichte Gesetzentwurf ist hiernach als ein Gesetz über den Haushaltsplan im Sinne des Artikel 73, Abs. 4 RV. anzusehen. Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens zugunsten dieses Gesetzentwurfs war daher nach § 30 VEG. als unzulässig abzuweisen."

Man hat den Standpunkt der Reichsregierung aufs schärfste angegriffen und dargetan***), daß er letzten Endes dazu führen würde, alle Gesetze, die irgendeine Belastung des Reichshaushalts zur Folge haben, dem Volksbegehren zu entziehen.

Auch in der Wissenschaft haben sich im Laufe der Zeit um dieses Problem zwei Auffassungen herauskristalisiert, als deren hervorragendste Vertreter Triepel und Carl Schmitt angesehen werden können.

Triepel****) stützt sich auf den Wortlaut des Absatz 4 und verneint die Möglichkeit einer analogen Anwendung auf andere Gesetze finanziellen Inhalts.

---

*) Triepel, DJZ 1926, S. 845 ff, Schmitt, VE u. VB, S. 17.
**) Abgedruckt bei Kaisenberg a. a O. S. 190.
***) Keil, „Vorwärts" v. 25. 8. 1926.
****) DJZ 1926, s. 846.

Der Weimarer Verfassungsausschuß habe die drei Arten von Gesetzen, die er der Volksinitiative entrücken wollte, mit allem Bedacht ausgewählt. Eine Selbstverständlichkeit sei diese Beschränkung der Volksgesetzgebung durchaus nicht gewesen; denn gerade in manchen Staaten des Auslandes*) unterlägen Gesetze finanzieller Natur der Initiative des Volkes. Außerdem habe der Verfassungsgesetzgeber dort, wo er den Kreis der von der unmittelbaren Gesetzgebung ausgeschlossenen Angelegenheiten habe erweitern wollen, dies auch jeweils in dem Staatsgrundgesetz zum Ausdruck gebracht. So schließen z. B. die Verfassungen von Preußen**) und Braunschweig***) alle „Finanzfragen" von der Volksinitiative aus.

Demgegenüber glaubt Schmitt****) aus dem Wortlaut des Abs. 4 den Schluß ziehen zu können, daß allen Geldgesetzen die Zulassung zum Volksbegehren vom Reichsminister des Innern zu versagen sei. Denn in Artikel 73, Abs. 4 sei nicht von dem Haushaltsplan g e s e t z, sondern nur vom Haushaltsplan die Rede. Aus sprachlichen Erwägungen heraus folgert er weiter, daß Gesetze, „die wegen ihres geldlichen Charakters den Haushaltsplan unmittelbar betreffen", der Initiative des Volkes entzogen sein sollen. Denn eine Verfassungsbestimmung, die nur das jährlich zu erlassende Haushaltsgesetz vom Volksbegehren ausschließe, wäre bedeutungslos, da die Initianten niemals in der Lage wären, einen ausbalanzierten Haushaltsplan, der gründliches Fachwissen voraussetze, auszuarbeiten.

Für Gesetze finanziellen Inhalts prägt Schmitt den Ausdruck „Geldgesetze" und bezeichnet bei ihnen als das wesentliche, „daß nach dem Inhalt des Gesetzes durch geldliche Maßnahmen dem Staatshaushalt neue Einnahmen verschafft oder neue Ausgaben auferlegt werden."

Die Entstehungsgeschichte des Art. 73 bietet für seine Auslegung wenig Anhaltspunkte. Der Abgeordnete Keil schlug im Verfassungsausschuß vor, den „Haushaltsplan" und „Besoldungsangelegenheiten der Beamten" von der Volksabstimmung auszunehmen.*****)

Die Abgeordneten Koch und Katzenstein trugen Bedenken, „Finanzgesetze" dem Referendum zu unterwerfen.******) Der Abgeordnete Gröber suchte „Steuergesetze, den Haushaltsplan und Gesetze

*) z. B. Schweiz und ein. Staaten d. Nordamerikan. Union.
**) Art. 6, Abs. 3.
***) Art. 41.
****) VE u. VB S. 22 ff.
*****) Prot. d. VIII. Aussch. d. Nat. Vers. S. 294/99
******) S. 308.

über Gehaltsfragen der Beamten*), der Abgeordnete Quarck darüber hinaus alle „Finanzfragen"**) der Volksgesetzgebung zu entziehen.

Der Umstand, daß die dehnbaren Begriffe „Finanzgesetze" und „Finanzfragen" nicht in den Text der Verfassung aufgenommen wurden, läßt darauf schließen, daß der Verfassungsausschuß sich einer Einschränkung der Volksinitiative gegenüber sehr vorsichtig verhielt. Eine freie Auslegung der Verfassung erscheint daher hier nicht am Platze. Zudem ist die jetzige Fassung des Art. 73, Abs. 4 durchaus nicht unklar. Verstände man unter „Haushaltsplan" schlechthin alle Gesetze, die „nach ihrem Inhalt durch geldliche Maßnahmen dem Staatshaushalt neue Einnahmen verschaffen oder neue Ausgaben auferlegen", so würden auf diese Weise in die Verfassung Gedanken hineingelegt werden, die weder in ihrer Entstehungsgeschichte noch ihrem Wortlaut einen Anhalt finden.

Man kann ein scharfer Gegner der unmittelbaren Gesetzgebung überhaupt und insbesondere auf finanziellem Gebiete sein, wo ein Teil des Volkes zum Richter über den anderen Teil gerade in den Fragen gemacht wird, bei denen Eigensucht und Mißgunst eine außerordentlich große Rolle spielen. Die Gefahren eines Finanzbegehrens sind nicht von der Hand zu weisen, obwohl unter Umständen eine einsichtige Wählerschaft mehr politischen Instinkt aufweisen kann, als ein Parlament von Starrköpfen oder Schwärmern.

De lege lata wird man aber über den Kreis der in Art. 73, Abs. 4 aufgezählten Angelegenheiten nicht herausgehen können. Letzten Endes gibt es nur wenige Gesetze, bei denen dem Staatshaushalt nicht neue Ausgaben auferlegt oder neue Einnahmequellen erschlossen werden.

Wären nicht auch durch das Gesetz über die Enteignung der Fürsten vielen Ländern neue Einnahmen verschafft worden?***) Oder hätte nicht auch das Panzerkreuzer-Volksbegehren, wenn der vorgeschlagene Entwurf tatsächlich Gesetz geworden wäre, den Haushaltsplan des Reichs inhaltlich beeinflußt? Selbst bei dem „Gesetz gegen die Versklavung des deutschen Volkes" erhoben sich Stimmen****), die einer Zulassung des Entwurfs mit der Begründung widersprachen, daß es sich hierbei um ein Gesetz über den Haushaltsplan handele.

Es ist sicher nicht die Absicht der Schöpfer der Verfassung gewesen, Gesetze sozialpolitischen Inhalts, die erfahrungsgemäß eine

*) S. 310.
**) S. 312.
***) bejahend Triepel, DJZ 1926, S. 847.
****) Anschütz, Frankf. Zeit. Jahrg. 1929, Nr. 847.

starke Belastung des Etats nach sich ziehen, von der Volksinitiative auszuschließen. „Denn sonst hätten sie ja die direkte Gesetzgebung durch das Volk zu einem Messer ohne Klinge gemacht."*)

Die Unmöglichkeit einer Abgrenzung verbietet es, zwischen Gesetzen „mit finanziellen Nebenwirkungen", die der Volksgesetzgebung unterworfen sein sollen**) und zwischen solchen, „die einen unmittelbaren Einfluß auf den Gesamttatbestand des Haushalts ausüben"***), und über die nur der Reichspräsident einen Volksentscheid herbeiführen kann, zu unterscheiden. Eine solche Unterscheidung ist um so mehr abzulehnen, als es gegen die Entscheidung des Reichsinnenministers ein Rechtsmittel nicht gibt.

Im übrigen widerspricht es dem demokratischen Geist der Reichsverfassung, die Gebiete der Volksgesetzgebung ohne zwingende Gründe einzuengen. Die Vorschriften des Artikel 73 Abs. 4 sind zugunsten, nicht zuungunsten des Volkes auszulegen. Demnach ist ein Volksbegehren über jedes Finanzgesetz zuzulassen, es sei denn, daß es unmittelbar den Reichshaushaltsplan betrifft, oder daß es sich um ein Abgabengesetz oder um eine Besoldungsordnung handelt.****)

III. Abschnitt.

§ 6.

Die Grenzen der Volksgesetzgebung.

Der Streit um die Zulassung des Volksbegehrens des Sparerbundes und des von der kommunistischen und sozialdemokratischen Partei eingeleiteten Fürstenenteignungs-Begehrens hat die Frage aufgeworfen, ob das Volk die ihm durch die Verfassung gezogenen Grenzen der unmittelbaren Gesetzgebung überschreiten kann. Darf z. B. ein Volksbegehren, dem kein ausgearbeiteter Entwurf zu Grunde liegt, oder das die durch Art. 73, Abs. IV ausgeschlossenen Angelegenheiten zum Gegenstande hat oder inhaltlich die Erfordernisse der Unterstützung durch ein Zehntel bezw. ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten außer Kraft setzt, zugelassen werden?

a) Man könnte die Frage verneinen und den Standpunkt vertreten, daß die Schranken, die von der Verfassung für das Volksbe-

---

*) Keil, a. a O.
**) Schmitt, S. 23.
***) Ebenso Reichsregierung.
*****) Ebenso Triepel, A. ö R. Bd. 39 S. 507 DJZ 1926 S. 847; Glum JW 1929 S. 1400; Keil, a a. O. 398; A. M. Schmitt, (VE u. VB). S. 20; Poetzsch-Heffter RV, S. 323; Kaisenberg, Z. f. ö. R. 1927 S. 191; Mügel, DJZ 1926 S. 699; Giese a. a. O. S. 218; Waldecker, Dtsch. Verf. Recht 1927 S 72.

gehren und den Volksentscheid errichtet worden sind, vom Volke nicht niedergerissen werden können.

b) Die entgegengestzte Auffassung würde zu dem Ergebnis führen, daß eine Durchbrechung der verfassungsmäßigen Beschränkungen der Volksgesetzgebung jederzeit möglich ist, wenn nur das im Widerspruch zur Verfassung stehende Gesetz mit dem für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheiten (Art. 76, Abs. 1, S. 4) angenommen wird.

c) eine vermittelnde Meinung ließe den Initianten eines Gesetzes das inhaltlich gegen die Verfassung verstößt, den Weg offen, dem im einzelnen Falle begehrten Entwurf eine Bestimmung hinzuzufügen, auf Grund deren die beschränkende Verfassungsvorschrift ein für alle Mal außer Kraft gesetzt wird.

d) Schließlich bliebe die Möglichkeit übrig, durch einen Volksentscheid zunächst eine Aenderung der Verfassungsurkunde herbeizuführen; alsdann stünde den Initianten der Weg frei, durch ein zweites Volksbegehren den Entwurf, dessen Zulassung ursprünglich wegen der Verfassungsbeschränkung versagt werden mußte, vor das Forum des Volkes zu bringen.

Gegen die Auffassung zu a) spricht der Grundsatz der Volkssouveränität, der das Staatsrecht des Deutschen Reiches beherrscht und in den Worten: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" zum Ausdruck kommt.*) Das Volk ist souverän, d. h. es kann „den Umfang seiner Rechte selbst bestimmen".**) Es ist die „letzte Quelle aller Staatsgewalt in Deutschland."***) Seiner Allmacht sind keine Schranken gesetzt.****) Es kann deshalb die Grenzen, die für die unmittelbare Gesetzgebung gezogen sind, wieder beseitigen.*****) Denn es hat die Beschränkungen freiwillig auf sich genommen, dadurch, daß es sich selbst die Verfassung gab. Die einzig richtige Konsequenz hieraus ist: Es muß jederzeit in der Lage sein, durch eine Aenderung der Verfassung sich seiner Fesseln zu entledigen. Wenn das deutsche Volk im Jahre 1919 es für richtig hielt, seiner Gesetzgebung gewisse Beschränkungen aufzuerlegen, so hat diese im Art. 73 niedergelegte Ansicht nur so lange Gültigkeit, als es nicht etwas anderes an ihre Stelle setzt. Tatsächlich können durch einen Volksentscheid alle Sätze der Verfassung, selbst ihre Grundlagen (z. B. parlamentari-

*) Art. I, Abs. 2 RV.
**) Heinr. v. Treitschke, Politik B. 1.
***) Anschütz, RV S. 35
****) v. Freytag-Loringhofen a. a. O. S. 77; Venator, a. a. O. S. 87.
*****) a. M. Lucas JR 1926 S. 497.

sches System, Staatsform) geändert werden*). Man wir dem Volke nicht das Recht abstreiten können, den ganzen Abschnitt über die Gesetzgebung (Art. 68—77 RV.) aus der Verfassung zu entfernen und an seine Stelle gänzlich neue und andere Vorschriften zu setzen. Hieraus ergibt sich, daß man dem Volke nicht die Befugnis absprechen darf, einzelne Teile dieses Abschnittes, insbesondere die Schranken für seine eigene Gesetzgebung zu beseitigen. Gegenüber der Allmacht des Volkes wäre es ein unzulässiger Formalismus, einem Volksbegehren zwecks Aufhebung des Art. 73, Abs. IV aus dem Grunde die Zulassung zu versagen, weil es mittelbar ein Volksbegehren über die daselbst aufgezählten Angelegenheiten darstelle. Die der Volksgesetzgebung günstigste Auffassung zu b) ist abzulehnen, da sie im Widerspruch zur Verfassung steht. Wäre eine Durchbrechung der Schranken der Volksgesetzgebung unter der Voraussetzung eines verfassungsändernden Gesetzes jederzeit ohne Aenderung der Verfassungsurkunde möglich, so stünde dem Volke der Weg für ein Gesetz über die in Artikel 73, Abs. IV. aufgezählten Angelegenheiten tatsächlich offen. Dem Zulassungsantrage über den Entwurf eines Gesetzes über den Haushaltsplan oder Abgaben oder einer Besoldungsordnung müßte stattgegeben werden. Das Gesetz unterläge nur den Vorschriften der für die Verfassungsänderungen vorgesehenen Mehrheiten.

Allein aus dem Wortlaut des Art. 73, Abs. IV geht die Unrichtigkeit dieser Auffassung hervor, denn dort ist vorgesehen, daß über den Haushaltsplan Abgabengesetze und Besoldungsordnungen „n u r" der Reichspräsident einen Volksentscheid anordnen darf. Selbst auf die Vorschriften des Artikel 76, Abs. I, S. 4 wird man sich in diesem Falle nicht berufen können, da eine Verfassungsänderung sinngemäß nur durch einen Volksentscheid herbeigeführt werden kann, der nach Art. 73, Abs. 4 überhaupt zulässig ist.**) Ueberdies geht aus den Beratungen im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung deutlich hervor, daß alle Erörterungen über Art. 73, Abs. 4 allein die Frage behandelten, ob über die daselbst aufgezählten Angelegenheiten ein Volksbegehren zuzulassen oder zurückzuweisen ist.

Noch deutlicher wird die Unrichtigkeit der Auffassung ersichtlich, wenn der Fall einträte, daß nur ein Fünfzehntel der Stimmbe-

---

*) So auch Thoma, a. a. O. S. 43, and. Meinung Schmitt, (Verfassungslehre S 103) der zwischen Verfassungsgesetz u. eigentlicher Verfassung unterscheidet und nur ersteres für abänderbar erklärt; allerdings hat er m. E. den Nachsweis, daß die Unterscheidung das deutsche Staatsrecht beherrscht, nicht erbracht.

**) Ebenso Lucas, S. 394.

rechtigten die Herbeiführung eines Volksentscheids nach Vorlegung eines ausgearbeiteten Entwurfs trotz des vorgeschriebenen „Zehntels" mit der Begründung verlangte, daß das Gesetz als verfassungsändernd gelten solle und später wahrscheinlich mit der nach Art. 76, Abs. I, S. 4 vorgeschriebenen Mehrheiten angenommen werden würde. Kein Mensch wird in diesem Falle daran zweifeln, daß auf ein solches Begehren der Volksentscheid nicht angeordnet werden darf.

Wäre die Auffassung unter c) richtig, so würden die Schranken der Volksgesetzgebung praktisch bedeutungslos sein; denn sie ließen sich im entscheidenden Augenblick ohne jegliche Schwierigkeiten dadurch beseitigen, daß man ihre Entfernung aus der Reichsverfassung in einem Artikel des Gesetzentwurfs, dessen Zulassung sie gerade verhindern sollen, fordert. Dies widerspricht aber dem Sinn und Wortlaut der Verfassung; denn ein Gesetzentwurf, der z. B. den Haushaltsplan, Abgaben oder Besoldungsordnungen zum Gegenstand hat, bleibt eben ein Entwurf über diese Angelegenheiten, dem die Zulassung zu versagen ist, selbst wenn durch ihn, n e b e n b e i ein Artikel der Verfassung geändert würde, und daher zur Annahme des Gesetzes die qualifizierten Mehrheiten des Art. 76 erforderlich wären.

Gesetzt den Fall, es würde die Zulassung eines Volksbegehrens über ein Gesetz beantragt werden, wonach allen Deutschen mit einem Jahreseinkommen unter RM. 3000.— eine einmalige Beihilfe von 500.— RM. aus den Kassen des Reichs oder der Länder auszuzahlen wäre, und die Gehälter über 12 000.— RM. zu kürzen wären. Einem solchen ausgearbeiteten Entwurf würde als letzter Paragraph die Bestimmung hinzugefügt werden: Art. 73, Abs. 4 der Reichsverfassung wird aufgehoben.

Es dürfte wohl keinem Zweifel unterliegen, daß ein solcher Entwurf bei gewissenloser Agitation von der Mehrheit der Stimmberechtigten angenommen werden würde. In diesem Falle hätte die Einschränkung der Volksgesetzgebung durch Art. 73, Abs. IV im entscheidenden Augenblick ihren Zweck verfehlt und sich als wertlos erwiesen. Es war aber nicht die Absicht der Schöpfer der Verfassung, als sie in kluger Voraussicht die Grenzen für die Volksinitiative zogen, Volksbegehren über den Haushaltsplan, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen den Bestimmungen über die Aenderungen der Verfassungsurkunde zu unterwerfen, sondern ihnen die Zulassung überhaupt zu versagen.

Der einzige gesetzmäßige Weg für das Volk zu den seiner Initiative verschlossenen Gebieten ist, die Verfassung zunächst zu ändern, und alsdann die Zulassung des begehrten Gesetzentwurfes zu erwirken (c). Das Recht des Volkes zu Verfassungsänderungen auch in

solchen Punkten, in denen seine eigenen Rechte beschränkt werden, folgt aus dem Grundsatz seiner Souveränität.*) Einem hierauf gerichtetem Volksbegehren kann die Zulassung nicht versagt werden. Sind aber die Schranken der unmittelbaren Gesetzgebung durchbrochen, so steht dem Volke der Zugriff zu allen Gebieten staatlichen Lebens offen.

Der praktische Wert dieses Weges liegt darin, daß er den besonnenen Kreisen die Möglichkeit bietet, das Volk mit allem Nachdruck darauf hinzuweisen, was für Unheil die einmal vollzogene Verfassungsänderung nach sich ziehen könnte. Das Volk selbst wird, wenn es das erste Mal zur Urne gerufen wird, wahrscheinlich mit Ruhe und Ueberlegung seine Entscheidung fällen; denn es handelt sich zunächst um eine sehr nüchterne Frage: „Aenderung der Verfassung oder nicht", auch wenn im Hintergrunde materielle Vorteile locken. Durch den zweimaligen Volksentscheid ist gewissenlosen Demagogen die Möglichkeit genommen, aus der Verwirrung des Volkes, die ein einziger Volksentscheid über finanzielle Fragen mit sich bringen würde, letzten Endes zum Schaden der Gesamtheit Nutzen zu ziehen. Daß die hier vertretene Auffassung trotzdem große Gefahren für den Bestand des Staates in sich birgt, soll nicht verkannt werden. Diese liegen aber in der Volksgesetzgebung an sich, die letzten Endes nur in einem politisch reifen Volke, in dem ein jeder „Diener des Staates" zu sein sich bemüht, Segen stiften kann.

IV. Abschnitt.

Das Eintragungsverfahren.

§ 7.

Gang des Verfahrens.

Nach Veröffentlichung des zugelassenen Gesetzentwurfs im Reichsanzeiger werden die einzelnen Gemeindebehörden von der Einleitung des Volksbegehrens durch die zuständigen Landesregierungen in Kenntnis gesetzt. Dies geschieht durch Abdruck der Bekanntmachung des Innenministers in den Blättern, die für amtliche Veröffentlichungen bestimmt sind. (§ 72 RStO.)

Für das Eintragungsverfahren gelten die Reichstagswahlkreise als Stimmkreise (§ 9 VEG.).

Für jeden Stimmkreis wird ein Abstimmungsleiter und ein Stellvertreter ernannt. Die Ernennung erfolgt, soweit nicht § 24, Abs. 4 RStO. etwas anderes bestimmt, in Preußen bei Stimmkreisen, die das

*) S. S. 40.

Gebiet eines Regierungsbezirks umfassen, durch den Regierungspräsidenten, andernfalls durch den Oberpräsidenten. Sofern zu den Stimmkreisen außerpreußische Gebiete gehören, sind zuvor die beteiligten Landesregierungen zu hören (§ 24 RStO.).

Den Abstimmungsleitern stehen Abstimmungsausschüsse zur Seite. Diese setzen sich aus einem Vorsitzenden (Abstimmungsleiter) und vier bis acht Beisitzern und der gleichen Zahl von Stellvertretern, die von dem Vorsitzenden nach Anhörung der örtlichen Parteiorganisationen aus der Zahl der Stimmberechtigten des Wahlkreises ernannt werden, zusammen. Die Ausschüsse sind beschlußfähig, wenn außer dem Vorsitzenden die Hälfte der Beisitzer oder ihrer Stellvertreter zugegen sind. Sie beschließen mit Stimmenmehrheit; bei Stimmengleichheit gibt der Vorsitzende den Ausschlag (§ 29 RStO.).

Für das Reich wird zur Prüfung des gesamten Abstimmungsergebnisses ein Reichswahlausschuß gebildet, in dem ein vom Reichsminister des Innern ernannter Reichswahlleiter den Vorsitz führt. Die Beisitzer und Stellvertreter werden vom Vorsitzenden im Einvernehmen mit den Vorständen der großen Parteien aus deren Anhängern entnommen. Der Reichswahlausschuß ist beschlußfähig, wenn außer dem Vorsitzenden mindestens vier Beisitzer oder Stellvertreter anwesend sind. Er beschließt wie die Abstimmungsausschüsse mit Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit gibt der Vorsitzende den Ausschlag. (§§ 23, 27 RStO.)

Das Eintragungsverfahren verfolgt den Zweck, festzustellen, ob die gesetzlich vorgeschriebene Mindestzahl von Stimmberechtigten die Herbeiführung eines Volksentscheids über das vorgeschlagene Gesetz verlangt; es geht in der Weise vor sich, daß die Stimmberechtigten, die sich zu dem Entwurf bekennen, ihren Namen in Listen eintragen, die während der Eintragungsfrist bei den Gemeinden ausliegen.

Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber im Reich den sonst üblichen*) Weg der Unterschriftensammlung durch die Antragsteller verlassen und die praktische Durchführung der Volksgesetzgebung ungemein erleichtert. Die private Unterschriftensammlung von Haus zu Haus hätte in einem parteipolitisch gänzlich zerrissenen Volke von über 40 Millionen Stimmberechtigten zu unhaltbaren Zuständen geführt. Die Methoden der Fälschung, Erpressung und des Boykotts hätten nicht selten das Zünglein an der Wage zugunsten der Parteien des Terrors verschoben.

Ein vorzeitiger Abschluß des Eintragungsverfahrens bei Erreichung der für das Volksbegehren nötigen Stimmenzahl ist nicht ge-

*) z. B. Schweiz, auch Baden, § 5, Ges. v. 29. 7. 1920.

stattet.*) Unter diesen Umständen bildet die Zahl der Einzeichnungen beim Volksbegehren in vielen Fällen einen sicheren Maßstab für den Ausfall des Volksentscheids.

Die Ausrüstung der Gemeinden mit Eintragungsmaterial liegt den Antragstellern ob, also den Personen, die ein Volksbegehren betreiben oder die den Zulassungsantrag gestellt haben. Sie haben die erforderlichen Listen den Gemeindebehörden zu liefern, die den Empfang auf Verlangen zu bestätigen haben. (§§ 73, 75 RStO.) Zur Verhütung von Täuschungen werden den Abstimmungsleitern von amtswegen Vordrucke von Eintragungslisten, die dem vom Reichsminister des Innern zugelassenen Muster entsprechen, zugesandt. Die Gemeindebehörden können die Annahme der Listen nicht verweigern. Sie haben das Eintragungsmaterial auch dann in Empfang zu nehmen, wenn ihnen über die Auslegung der Listen seitens der vorgesetzten Dienstbehörde keinerlei Anweisungen ergangen sind.**) Die Eintragungslisten haben im Titelbogen oder im Kopf den Abstimmungsantrag oder den begehrten Gesetzentwurf in der zugelassenen Form und im Anschluß daran den nötigen Raum für die Eintragungen zu enthalten (§ 74 RStO.). Reicht ein Eintragungsbogen nicht aus, so sind Anhänge- oder Einlagebogen von dem Antragsteller nachzuliefern und dem Hauptblatt anzuheften (§ 86 RStO.). In diesem Falle braucht nicht auf jedem Bogen der Antrag oder der Gesetzentwurf enthalten zu sein. Es genügt, wenn er auf dem Hauptblatt steht. Für die Nachlieferung der erforderlichen Listen haben ebenfalls die Antragsteller zu sorgen. Eine Verpflichtung der Gemeindebehörden zur Beschaffung von Eintragungsmaterial besteht nicht. Stellen diese jedoch, um etwa einem plötzlich eingetretenen Mangel abzuhelfen, von sich aus Listen zur Verfügung, so können diese Bogen nicht etwa deshalb als unvorschriftsmäßig und die darauf befindlichen Unterschriften als ungültig angesehen werden.

Unverzüglich nach Uebermittlung der Vordrucke durch die Antragsteller haben die Gemeinden in ortsüblicher Weise bekannt zu geben, wo und zu welcher Zeit die Unterschriften in die ausliegenden Listen eingetragen werden können. Die Bekanntmachung kann unterbleiben, falls die Listen so spät eingehen, daß nach den örtlichen Verhältnissen die Bekanntmachung keinen Erfolg verspricht. Die Eintragungstage und -stunden sind so zu legen, daß alle Stimmberechtigten der Gemeinde die Möglichkeit haben, sich innerhalb der Eintragungsfrist einzuzeichnen. Dabei sind die beruflichen Verhältnisse

*) Anders in Baden.
**) Ebenso Kaisenberg, VE u. VB S. 66.

der Einwohnerschaft tunlichst zu berücksichtigen; gegebenenfalls soll auch an Sonn- und Feiertagen Gelegenheit zur Eintragung geboten werden (§ 76 RStO.). Aus dem Wortlaut des Gesetzes geht nicht hervor, daß in jeder noch so kleinen Gemeinde täglich Gelegenheit zur Eintragung vorhanden sein muß. Kleinere Gemeinden werden sich darauf beschränken können, einzelne Tage für die Einzeichnungen festzusetzen. Eine vorzeitige Schließung der Listen muß als grobe Schikane angesehen werden. Am letzten Tage vor Ablauf der Frist soll noch einmal jedermann Gelegenheit zur Einzeichnung geboten werden. Dies erscheint um so mehr als eine Forderung der Billigkeit, als gerade der besonnene Mensch, der das Für und Wider des vorgeschlagenen Gesetzes reiflich abwägt und vielleicht noch abseits der Zentren des politischen Kampfes wohnt, Zeit für seine Entscheidung braucht. Es mag nicht selten im Verlauf der bisherigen Volksbegehren vorgekommen sein, daß Bewohner entlegener Ortschaften erst während der letzten Tage der Eintragungsfrist die Möglichkeit hatten, zum ersten Male einen Freund oder Gegner des Entwurfs sprechen zu hören, da der Schauplatz des politischen Kampfes in erster Linie in den Städten liegt, und die Bearbeitung des platten Landes naturgemäß in den Hintergrund tritt.

In größeren Stadt- oder Landgemeinden muß täglich Gelegenheit zur Einzeichnung vorhanden sein. Die Bereitstellung von Eintragungsräumen ist Sache der Gemeinden. Grundsätzlich genügt für jede Gemeinde ein Einzeichnungslokal. In größeren Ortschaften „können" zur rascheren Abwicklung des Verfahrens mehrere Räume benutzt und mehrere Listen ausgelegt werden. (§ 77 RStO.) Die Vorschrift des § 38 RStO., wonach kein Stimmbezirk mehr als 2500 Einwohner umfassen soll, hat beim Volksbegehren keine Geltung; denn infolge der verhältnismäßig langen Eintragungsfrist ist die Gefahr eines allzu starken Andranges, die ein Volksentscheid infolge der kurzen Zeitspanne von nur einem Tage mit sich bringt, sehr gemindert. Allerdings stellt unter Umständen die Verletzung der Kann-Vorschrift in § 77 RStO. eine arge Beschränkung der Initiative dar. So verstieß es zwar nicht gegen den Wortlaut des Gesetzes, mußte aber als grobe Schikane empfunden werden, wenn beim Volksbegehren über das Freiheitsgesetz in Pforzheim, einer Stadt von über 80 000 Einwohnern, oder in Altona für fast 200 000 Einwohner nur ein einziger Einzeichnungsraum eingerichtet war. Das gleiche gilt für die schlesische Gemeinde Schreiberhau, wo nur an einer einzigen Stelle Gelegenheit zur Abgabe der Unterschriften vorhanden war, trotzdem diese Ortschaft eine Ausdehnung von ca. 15 Kilometer besitzt.*) Eine weitere Lücke

*) Beispiele aus Everling a. a. O. Deutsche Zeitung, Nr. 265a.

enthält die Reichsstimmordnung insofern, als sie für die Lage und Kenntlichmachung der Einzeichnungslokale keine näheren Bestimmungen trifft. So konnte es geschehen, daß einzelne Stadtverwaltungen für Eintragungszwecke Räume zur Verfügung stellten, die der Bedeutung eines Volksbegehrens in keiner Weise entsprachen.*)

Den Stimmberechtigten in größeren Heil- und Pflegeanstalten, die einen Einzeichnungsraum außerhalb der Anstalt nicht aufsuchen können, darf die Möglichkeit zur Einzeichnung nicht versagt werden. In diesen Fällen ist es Sache der zuständigen Behörden, im Einverständnis mit den Anstaltsleitungen eine Gelegenheit zur Eintragung innerhalb der Anstalt selbst zu schaffen.

Der Stimmberechtigte hat sich selbst an den Ort der Einzeichnung zu begeben. Es entspricht nicht der unparteiischen und hoheitlichen Stellung der Behörden, mit den Eintragungslisten von Haus zu Haus zu gehen; das würde ihre Befugnisse überschreiten. Allerdings wird man auf diese Weise erfolgte Einzeichnungen, wenn sie in sonst ordnungsmäßiger Weise zustande gekommen sind, nicht für ungültig ansehen dürfen.

Die Reichsregierung hat zur Vermeidung aller Zweifelsfragen ihren Standpunkt über das Verfahren bei der Einzeichnung gelegentlich des Volksbegehrens über das Freiheitsgesetz dahingehend zusammengefaßt: „Reichs- und Staatsregierung legen großes Gewicht auf äußerlich glatten und reibungslosen Verlauf des Volksbegehrens. Niemand darf Anlaß zu berechtigter Klage haben, daß ihm die Ausübung des verfassungsmäßigen Eintragungsrechts durch mangelnde Maßnahmen unmöglich gemacht oder unbillig erschwert worden sei. Andernfalls muß aber jeder unmittelbare oder mittelbare Zwang, sich am Eintragungsverfahren zu beteiligen, unterbleiben. Die Gemeinde- und Aufsichtsbehörden werden angewiesen, in allen Fragen nach diesen Richtlinien zu handeln und bei Zuwiderhandlungen und Versuchen, das Volksbegehren zu verhindern, scharf einzuschreiten. Dies gilt insbesondere auch für die Festtellung der Eintragungsstunden und die Zahl und Beschaffung der Räumlichkeiten."

Tatsächlich haben sich einzelne Behörden in Reich und Preußen nicht immer an diese Richtlinien gehalten.**)

§ 8.

Stimmrecht und Unterschriften.

Zur Eintragung sind alle Personen zuzulassen, die in die zuletzt abgeschlossene oder laufend geführte Stimmliste oder Stimmkartei

*) Everling, a. a. O. Dt. Ztg. Jahrg. 1929, Nr. 265a.
**) S. die Beispiele b. Everling a a. O.

eingetragen sind oder die einen Eintragungsschein, der auf Antrag unter bestimmten Voraussetzungen (§ 79 RStO.) von der zuständigen Gemeindebehörde auszustellen ist, besitzen (§ 78 RStO.). Wer innerhalb der Eintragungsfrist das 20. Lebensjahr vollendet, ist erst an seinem Geburtstage zur Einzeichnung berechtigt. Hat er sich vor diesem Zeitpunkt eingetragen, so ist seine Stimme ungültig. Personen, deren Stimmrecht verloren gegangen ist oder während der Eintragungsfrist ruht*), ist die Einzeichnung versagt.

Gegen die Ablehnung der Zulassung oder der Ausstellung eines Eintragungsscheines ist als Rechtsmittel der Einspruch zulässig. Diesem kann seitens der Gemeindebehörde sofort stattgegeben werden, andernfalls entscheidet über ihn binnen einer Woche die Aufsichtsbehörde. (§ 81 RStO.)

Um eine unbefugte mehrmalige Ausübung des Stimmrechts zu verhindern, ist vor Eintragung der Unterschrift die Einzeichnung in der Stimmliste oder Stimmkartei zu vermerken (§ 85, Abs. 1, RStO.). Diese Vorschrift hat in der Praxis zu einer Verlangsamung des gesamten Eintragungsverfahrens beigetragen. Zur Abhilfe hat der Reichsminister des Innern für das Volksbegehren in größeren Gemeinden (über 20 000 Einwohner) verordnet**), daß die Prüfung der Eintragungsberechtigung nicht schon bei der Einzeichnung selbst stattzufinden hat, sondern innerhalb der drei folgenden Tage erfolgen kann. Bei Abgabe der Unterschrift ist nur die Identität des Einzeichners zu prüfen. Auf diese Weise kann es vorkommen, daß jemand, insbesondere bei starkem Andrang oder in größeren Stimmbezirken, mehrmals seinen Namen in die Listen einträgt. Wird ein solcher Mißbrauch entdeckt, oder entstehen in anderer Richtung im Prüfungsverfahren an der Zulässigkeit der Eintragung Bedenken, so sind die betr. Einzeichnungen zu beanstanden. Hiervon erhält der Unterzeichner Mitteilung; es steht ihm frei, gegen die Beanstandung nach § 81 RStO. vorzugehen. Unterläßt er es, ein Rechtsmittel einzulegen, oder wird sein Einspruch zurückgewiesen, so wird seine Unterschrift bei Feststellung des Eintragungsergebnisses als ungültig behandelt.

Die Vermerke in den Stimmlisten oder Stimmkarteien sind, falls sie beim Volksentscheid ausgelegt oder bei einer späteren Wahl wieder Verwendung finden sollen, zu entfernen oder auf sonstige Weise unkenntlich zu machen. Am zweckmäßigsten ist es, um das Stimmgeheimnis zu wahren, den Vermerk bei allen Stimmberechtigten nachzuholen, so daß niemand unterscheiden kann, wer sich am Volksbegehren beteiligt hat und wer nicht.

*) § 2, Reichswahlgesetz in d. Fassung vom 6. 3. 1924.
**) V. O. d. R. M. d. I. v. 26. 2. 1926.

Die Eintragung muß alle die Angaben enthalten, die die Person des Unterzeichners klar erkennen lassen; andernfalls ist sie ungültig (§ 39 VEG.). Dasselbe gilt für Einzeichnungen, die von nicht eintragungsberechtigten Personen herrühren oder in nicht vorschriftsmäßige Listen gemacht sind.

Zu einer gültigen Eintragung gehört der Vor- und Zuname, Stand, Beruf oder Gewerbe und die Wohnung eines jeden Initianten. Verheiratete, geschiedene und verwitwete Frauen haben ihren Geburtsnamen hinzuzufügen (§ 88 RStO.). Die Außerachtlassung dieser Vorschrift hat zu der Frage Anlaß gegeben, ob nicht trotzdem derartige Einzeichnungen als gültig anzusehen sind, da nach § 39 Ziff. 1 VEG. nur die Gültigkeit solcher Eintragungen ausgeschlossen ist, „die die Person des Eintragenden nicht zweifelsfrei erkennen lassen".

Der Zweck der Bestimmungen in § 88 RStO. und § 39 Ziff. 1 VEG. geht dahin, völlige Klarheit über die Person eines jeden Initianten zu schaffen und seine Stimmberechtigung einwandfrei festzustellen. Die Fortlassung des Geburtsnamens bei einer verheirateten Frau kann unter Umständen (z. B. bei Scheidung der Ehe und Wiederverheiratung des Mannes) zu Unklarheiten in dieser Richtung führen. Wo solche ausgeschlossen sind, behalten die Einzeichnungen verheirateter Frauen trotz der Mußvorschrift in § 88 RStO. ihre Gültigkeit, auch wenn ihnen der Geburtsname nicht hinzugefügt ist. Dies wird dort zutreffen, wo das Stimmrecht v o r der Eintragung in die Listen geprüft und auf diese Weise die Eintragungsberechtigung und Identität einer jeden Person einwandfrei festgestellt wird. In Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern, in denen die Prüfung der Eintragungsberechtigung nachträglich stattfindet, kann die Weglassung des Geburtsnamens von Bedeutung sein. Eine derartige Einzeichnung wird aber nur in den Fällen als ungültig anzusehen sein, in welchen aus den sonstigen Angaben oder anderen Umständen die Identität der eingetragenen Person nicht festzustellen ist.*)

Im übrigen gelten für die Unterschriften beim Eintragungsverfahren abgesehen von einigen Erleichterungen, die sich aus der Natur des Volksbegehrens, das von der Masse der Stimmberechtigten getragen wird, ergeben, grundsätzlich dieselben Vorschriften wie beim Zulassungsantrage. Eine Stellvertretung bei Abgabe der Unterschrift ist unzulässig. Ebenso ist es nicht gestattet, das Niederschreiben des Namens durch Striche unter den vorhergehenden Namen zu ersetzen, ein Verfahren, das insbesondere bei mehreren Mitgliedern derselben Familie naheliegt. Derartige Untertüpfelungen sind keine Unter-

*) Ebenso d. R. M. d. I. s. Kaisenberg VE S. 41.

schriften im Rechtssinne.*) Allerdings wird man Eintragungen nicht dann für ungültig erklären dürfen, wenn die übrigen erforderlichen Angaben durch Striche ersetzt sind. Denn eine gültige Unterschrift kommt schon durch das Niederschreiben des Vor- und Zunamens zustande. Aus der Unterschrift, und nur von einer solchen ist in §§ 86 ff. RStO. die Rede, geht allein das Eintreten für den Gesetzentwurf hervor. Alle anderen Eintragungserfordernisse dienen nur für die Feststellung des Stimmrechts der Unterzeichner.

Es entspricht durchaus dem demokratischen Geist der Reichsverfassung, daß die Durchführung des Eintragungsverfahrens nicht erschwert, sondern möglichst erleichtert wird. Die Vorschriften der Reichsstimmordnung und des Volksentscheidgesetzes sind im Zweifel zugunsten der Initianten auszulegen. Hierbei ist der Wortlaut allein nicht maßgebend. Es kommt insbesondere auf Sinn und Zweck der Bestimmungen an.

Im Gegensatz zum Zulassungsantrag sind beim Eintragungsverfahren insofern Erleichterungen für die Abgabe der Unterschriften getroffen worden, als man von dem Erfordernis der Leserlichkeit und Sorgfalt abgesehen hat. Auch sind Handzeichen von schreibunkundigen Personen zugelassen. Diese sowie unleserliche Unterschriften hat der zuständige Beamte näher zu erläutern (§ 90 RStO.).

Erklärt ein Stimmberechtigter, daß er nicht schreiben kann (z. B. infolge Lähmung) so ist er nicht vom Volksbegehren ausgeschlossen, im Gegenteil ersetzt diese Erklärung die Unterschrift und ist in der Eintragungsliste unter Angabe des Tages zu beurkunden.

Nach Ablauf der Frist für das Volksbegehren sind die Eintragungslisten unverzüglich abzuschließen. Die Gemeindebehörden sind verpflichtet, die Eintragungsberechtigung eines jeden Unterzeichners und die Zahl der Unterschriften unmittelbar hinter der letzten zu beurkunden (§ 91 RStO.). Befinden sich Unterschriften nicht Stimmberechtigter in den Listen, so ist die Beurkundung dahin zu ergänzen, daß von den eingetragenen Personen, die unter den Nummern . . . . . stehenden, nicht eintragungsberechtigt waren, und daß daher die Zahl der Unterschriften sich um die angegebene Anzahl vermindert.

Bei der Zählung sind auch die Personen zu berücksichtigen, die gegen die Nichtzulassung zur Eintragung oder gegen die Verweigerung der Ausstellung eines Eintragungsscheines mit Erfolg Einspruch erhoben hatten, und deren Einspruch verspätet stattgegeben wurde, so daß sie nicht mehr Gelegenheit hatten, sich in die ausliegenden Listen

*) Ebenso Entsch. d. Reichswahlausschuß. Abgedruckt i. Berl. Tageblatt v. 26. 2. 1929.

einzuzeichnen. Die Zahl der gültigen Unterschriften ist um die Zahl der für begründet erklärten Einsprüche zu erhöhen.*) Das Ergebnis der Zählung ist von den Gemeindebehörden dem Leiter des zuständigen Stimmkreises unverzüglich mitzuteilen. Gleichzeitig sind etwaige Vorkommnisse, die die Gültigkeit von Eintragungen in Frage stellen, zu berichten. Ist das Volksbegehren in einer Gemeinde ohne Erfolg geblieben, so ist Fehlanzeige zu erstatten. Der für jeden Stimmkreis gebildete Abstimmungsausschuß entscheidet zunächst über die Gültigkeit der beanstandeten Unterschriften und zählt alsdann die Ergebnisse des Volksbegehrens in den einzelnen Gemeinden zusammen. Das Gesamtergebnis teilt der Abstimmungsleiter dem Reichswahlleiter mit.

Der Reichswahlausschuß stellt das Ergebnis des Volksbegehrens im Reiche fest. Ihm steht nicht die Befugnis zu, die Gültigkeit der abgegebenen Stimmen noch einmal einer Prüfung zu unterziehen, da die Feststellung des Gesamtergebnisses „nach den Berichten der Abstimmungsleiter" zu erfolgen hat (§ 96 RStO.).

Zu einer Abänderung der Beschlüsse der Abstimmungsausschüsse ist der Reichswahlausschuß nicht ermächtigt. Diese offenbare Lücke der Reichsstimmordnung macht sich besonders in den Fällen bemerkbar, in welchen die Entscheidungen der Abstimmungsausschüsse über die Gültigkeit einzelner Unterschriften in den einzelnen Teilen des Reiches auseinandergehen.

§ 9.

Die Kosten des Eintragungsverfahrens.

Die Kosten für die Herstellung der Eintragungslisten und ihre Versendung an die Gemeindebehörden fallen den Antragstellern eines Volksbegehrens zur Last. Die den Behörden der Länder (Ob.-Präs., Reg.-Präs., Landräten und Abstimmungsleitern) für die Vorbereitung und Durchführung entstandenen Kosten trägt das Reich (§ 41 RWG.). Die tatsächlichen Aufwendungen der Stadt- und Landgemeinden, die alsbald nach Abschluß des Eintragungsverfahrens unter Beifügung der Belege den Regierungspräsidenten bezw. Landräten zu berichten sind, werden zu vier Fünftel vom Reich übernommen. Den Rest tragen die Gemeinden. Den Gemeinden, in denen Einzeichnungslisten nicht ausgelegt worden sind, werden keine Kosten erstattet, da ihnen naturgemäß solche nicht entstanden sind.

Zu den erstattungsfähigen Ausgaben der Gemeinden gehören:

1. Die Kosten für die Miete von Einzeichnunglokalen. Der Gemeinde gehörige Räume sind unentgeltlich zur Verfügung zu

*) Ebenso Kaisenberg VE und VB S. 72.

stellen. Hierfür werden nur die außerordentlichen Aufwendungen für Beheizung, Beleuchtung und Reinigung erstattet. Gegebenenfalls ist auch der durch die Bereitstellung der Räume entgangene Gewinn (z. B. Miete für die Benutzung von Schulräumen durch Vereine) vom Reich anteilmäßig zu ersetzen.

2. Die Kosten der ortsüblichen Bekanntgabe der Einzeichnungszeiten und Räume.
3. Vergütung für besonders angestellte Hilfskräfte.
4. Postgebühren, insbesondere Drahtmeldungen und Ferngespräche.
5. Dienstreisen der Gemeindevorsteher zum Sitz der unteren Verwaltungsbehörden, wenn diese zur Instruktion erfolgten und von den Verwaltungsbehörden ausdrücklich angeordnet waren.*)

Die Landräte und Regierungspräsidenten haben die von den Gemeinden in Rechnung gestellten Ausgaben zu prüfen und hierbei darauf zu achten, ob die Ausgaben den Umständen nach in der angesetzten Höhe erforderlich waren. Ueberflüssige Ausgaben werden den Gemeinden nicht ersetzt.

V. Abschnitt.

§ 10.

Die rechtliche Natur des Zulassungsantrags und der Einzeichnung beim Volksbegehren.

Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und die Einzeichnung bei diesem selbst sind in ihrem rechtlichen Charakter gänzlich verschieden. Ersterer nähert sich in seinem Wesen einer Petition.**) Allerdings weist er von dem Petitionsrecht des Art. 126 RV. erhebliche Abweichungen auf. Der Zulassungsantrag kann weder von Ausländern noch von Minderjährigen gestellt werden; er bedarf vielmehr der Unterschriften von 5000 Stimmberechtigten.***) Sein Adressat ist stets der Reichsminister des Innern, der mit ihm nicht nach Belieben verfahren kann, sondern zu entscheiden hat, ob das Volksbegehren zuzulassen oder der Antrag zurückzuweisen ist. Die Unterzeichner des Zulassungsantrages üben selbst noch keine Staatsgewalt aus, sondern verfolgen nur den Zweck, ein Volksgesetzgebungsverfahren in die Wege zu leiten. Alle die Personen aber, die beim Volksbegehren

*) Runderlaß d. R. d. J. abgedruckt im Min. Bl. f. i. Verw. 19. 9. 1928, S. 932.
**) Ähnlich Falck, a. a. O. S. 710; Hüfner, a. a. O. S. 178; a. M. Anschütz, Frf. Ztg. 1929, Nr. 847.
***) Für Gewährung d. Petitionsrechts a. Ausländer Anschütz RV S. 507, Giese, a. a. O. S. 332, dagegen Hüfner, a. a. O. S. 180.

durch Eintragung ihrer Unterschriften die Herbeiführung eines Volksentscheids erstreben, nehmen an der Gesetzgebung unmittelbar teil.

Das Volksbegehren ist Gesetzesinitiative,*) die von dem Staat selbst, der in diesem Falle durch sein Organ „Wählerschaft" handelt, ausgeht. Die Einzeichnung eines jeden ist „organschaftliche Tätigkeit"**), ähnlich dem Kreaktionsakt bei der Wahl. Die Beteiligung am Volksbegehren bedeutet die Ausübung eines staatsbürgerlichen Rechts und kann nicht als Abgabe einer Willenserklärung gegenüber dem Staat angesehen werden.

Diese Auffassung findet in der Verfassung ihre Stütze. Denn durch die Aufnahme des Volksbegehrens in den Abschnitt „Gesetzgebung" haben die Schöpfer der Verfassung zum Ausdruck gebracht, daß es als ein Weg der Gesetzgebung anzusehen sei; andernfalls hätte zweckmäßigerweise seine Einordnung in den zweiten Teil der Reichsverfassung unter Artikel 126 erfolgen müssen.

Aus der Verschiedenheit der rechtlichen Natur des Zulassungsantrages und der Beteiligung am Volksbegehren ergibt sich, daß bei ersterem eine Zurückziehung der Unterschriften zulässig, beim Volksbegehren jedoch unstatthaft ist. Denn ebenso wie eine Bitt- oder Beschwerdeschrift an die zuständige Behörde oder Volksvertretung jederzeit zurückgenommen werden kann, so ist es auch jedermann freigestellt, seinen Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens zurückzuziehen.

Ebensowenig aber, wie die Zurücknahme oder Aenderung der abgegebenen Stimme zulässig ist, ist das Streichen der eingetragenen Unterschrift beim Volksbegehren statthaft.***) Dasselbe gilt für Verbesserungen der Eintragung. Derartige nachträgliche Aenderungen führen die Ungültigkeit der Einzeichnung herbei, sofern sie nicht auf der Stelle erfolgen.

Ist ein Volksbegehren Gesetzesinitiative, und stellt die Beteiligung des Einzelnen an ihm durch Eintragung seiner Unterschrift die Ausübung eines politischen (staatsbürgerlichen) Rechts dar, so kann sie niemandem untersagt werden.

Die Frage, ob die Einzeichnung eines Beamten beim Volksbegehren trotz des Artikels 130 RV. gegen seine Dienstpflichten verstoße, hat bei dem Volksbegehren über das Freiheitsgesetz viel Staub aufgewirbelt.

---

*) Ebenso Anschütz, Frkf. Ztg. 1929, Nr. 847, abweichend Kaisenberg Frkf. Ztg. v. 7. 11. 1929 Nr. 831.

**) Helfritz, a. a. O. S. 25.

***) Ebenso Entscheidung des Reichswahlausschusses. Abgedr. i. Berl. Tagebl. v. 26. 11. 1929, Nr. 557.

§ 4 des betr. Entwurfs lautete:

„Reichskanzler, Reichsminister und deren Bevollmächtigte, die entgegen der Vorschrift des § 3 Abs. 1 Verträge mit auswärtigen Mächten zeichnen, unterliegen den in § 92 Nr. 3 StGB. vorgesehenen Strafen."

Die Gegner des Entwurfs erklärten diese Vorschrift, obwohl durch sie nur künftige Handlungen mit Strafe bedroht wurden, mit den Pflichten eines Beamten, wie sie sich aus §§ 10 und 10 a RBG. ergäben, für unvereinbar.

Denn diese wären dem Reichskanzler und den Reichsministern als den Leitern der Politik des Deutschen Reiches und Trägern höchster Aemter ehrerbietige und rücksichtsvolle Achtung schuldig.*)

Würde die Einzeichnung beim Volksbegehren einer Petition an den Reichstag gleichstehen, so wäre jedermann, insbesondere der Beamte, für die Abgabe seiner Unterschrift verantwortlich.**) Denn die allen Beamten durch Art. 130 RV. gewährleistete Freiheit der politischen Gesinnung findet ihre Grenze in den besonderen Pflichten, die ihnen auf Grund ihrer Beamteneigenschaft obliegen. Genau so wie der Beamte für den Inhalt seiner Petitionsschrift verantwortlich ist***), hätte er auch die Einzeichnung in die Listen beim Volksbegehren zu vertreten. Da aber letzere Teilnahme an der außerordentlichen Gesetzgebung ist, so kann sie, falls das Volksbegehren vom Reichsminister des Innern zugelassen ist, ohne Rücksicht auf dessen Inhalt niemals als dienstwidrig angesehen werden.****)

Was für die Beteiligung am Volksbegehren gilt, trifft nicht für den Zulassungsantrag zu, denn dieser stellt noch nicht die Ausübung eines staatsbürgerlichen Rechts dar, sondern verfolgt nur den Zweck, das außerordentliche Gesetzgebungsverfahren, das sich aus Volksbegehren und Volksentscheid zusammensetzt, in die Wege zu leiten. Deshalb sind Beamte bei der Unterstützung eines Zulassungsantrages nicht frei, sondern an ihre Dienstpflichten gebunden und können auf dem Disziplinarwege zur Verantwortung gezogen werden.*****)

---

*) Flack, a. a. O. S. 710. Den gleich. Standpunkt vertrat die Preuß. Reg. insbes. Ministerpr. Braun i. s. Rundf.-Rede v. 15. 10. 1929.

**) Ebenso Falck, a. a. O. S. 710, Kaisenberg, Frkf. Zg. 1929, Nr. 831.

***) So Schulze-Simons, a. a O. S. 223, Hüfner, a. a. O. S. 185.

****) Ebenso Apel, a a. O. S. 711. Anschütz, Frkf. Zg. 1929, Nr. 847, Entscheid d. Staatsger. f. d. dtsch. R. v. 19. 12. 1929, a. M. Falck, S. 711.

*****) And. M. Apel, a. a. O. S. 758.

VI. Abschnitt.

§ 11.

Das Stimmgeheimnis beim Volksbegehren.

Das in Artikel 125 der Reichsverfassung gewährleistete Wahlgeheimnis umfaßt auch die Stimmabgabe im Volksgesetzgebungsverfahren*) Für den Volksentscheid ist das Stimmgeheimnis ausdrücklich durch § 6 VEG. gewährleistet. Allerdings hat sich in der Praxis diese Bestimmung durchaus nicht als wirksamer Schutz gegen eine Durchbrechung des Stimmgeheimnisses erwiesen. Denn den Gegnern eines zum Volksentscheid gelangten Gesetzentwurfs ist durch die Ausgabe der Parole „Stimmenthaltung" ein sicheres Mittel zur Kontrolle der Wählerschaft in die Hand gegeben, da eine Beteiligung an der Abstimmung mit größerer Wahrscheinlichkeit für die Abgabe einer Ja-Stimme spricht. Durch Stimmenthaltung wird das vorgeschlagene Gesetz wirksamer bekämpft als durch Beteiligung und Abgabe von Nein-Stimmen, da so möglicherweise von vornherein das Zustandekommen der erforderlichen Mindestbeteiligungsziffer verhindert wird.

Das Eintragungsverfahren ist nicht einmal mit diesen — wenn auch äußerst mangelhaften — Garantien für das Abstimmungsgeheimnis ausgestattet.

§§ 6—10 VEG. gelten, wie aus Wortlaut und Stellung innerhalb des Gesetzes ersichtlich ist, nur für den Volksentscheid nicht für das Volksbegehren. §§ 26—43 VEG., die den Zulassungsantrag und das Eintragungsverfahren regeln, sind nicht für entsprechend anwendbar erklärt. Aus der Einheitlichkeit des Volksgesetzgebungsverfahrens, das neben der ordentlichen Gesetzgebung einherläuft, wird man nicht den Schluß ziehen können, daß die für den Volksentscheid aufgestellten Regeln auch für das Volksbegehren gelten, da im Volksentscheidsgesetz Volksbegehren und Volksentscheid streng getrennt sind.

Wer sich also beim Volksbegehren zum Eintragungslokal begibt, um sich einzuzeichnen, lüftet das Geheimnis seiner politischen Einstellung. Sie wird von jedermann erkannt, sowohl von dem Abstimmungsausschuß als auch von der Oeffentlichkeit, insbesondere den Spitzeln der Gegner des Gesetzentwurfs, die erfahrungsgemäß oft in dichten Haufen die Einzeichnungslokale umlagern. Es braucht nur daran erinnert zu werden, welche Formen die Kontrolle der Stimmberechtigten seitens gewisser Parteien beim Volksbegehren über das Freiheitsgesetz annahm. Man begnügte sich nicht allein, einzelne Personen festzustellen, sondern veröffentlichte ihren Namen laufend in

*) Ebenso herrsch. Meinung u. a. Kaisenberg, Ztschr. f. ö. R. 1927, S. 164.

den Zeitungen*) und setzte sie so dem schlimmsten Terror und Boykott aus. Das Ergebnis eines solchen Volksbegehrens ist von vornherein verfälscht; es gibt in keiner Weise die Stimmung der Wählerschaft wieder. Aus diesem Gedanken heraus hat der Reichsausschuß für das Volksbegehren gegen die Versklavung des deutschen Volkes bei der Bekanntgabe des Gesetzes von vornherein erklärt, er beschreite diesen Weg (nämlich des VB. d. Verf.) in voller Erkenntnis der Unzulänglichkeit der Bestimmungen über das Volksbegehren und der Möglichkeit, die die Verfassung und die Ausführungsbestimmungen den Verwaltungsbehörden zur Verfälschung des Volkswillens geben.**)

Durch die Weimarer Verfassung glaubte man die letzten Fesseln einer öffentlichen Wahl abgestreift zu haben; beim Volksbegehren tritt offen zu Tage, daß dieses Ziel noch in weiter Ferne schwebt. Während der stimmberechtigte Bürger bei der Wahl der Männer für das Parlament, die an seiner Stelle Recht setzen sollen, in völliger Freiheit seine Stimme abgibt, so ist er, wenn er selbst im Verein mit anderen Volksgenossen neues Recht schaffen will, unfrei und von Terror und Boykott seiner politischen — vielleicht in der Minderheit befindlichen — Gegner bedroht.

Auf der einen Seite hat der Gesetzgeber das Wahlgeheimnis mit hinreichenden Sicherungen ausgestattet, auf der andern ist dem Abstimmungsgeheimnis beim Volksentscheid durch das Gesetz ein Schutz beigegeben, der in Wirklichkeit versagt. Die politische Einstellung eines jeden Stimmberechtigten wird beim Volksbegehren der breiten Oeffentlichkeit offenbar. Hier liegen arge Dissonanzen des Wahlrechts, die de lege ferenda ausgeglichen werden müssen.

Man hat die Geheimhaltung des politischen Bekenntnisses beim Volksbegehren für unmöglich erachtet. Das hat die Reichsregierung in ihrem Rundschreiben vom 4. Oktober 1929 zum Ausdruck gebracht, indem sie erklärte:

„Die Eintragung in eine Eintragungsliste beim Volksbegehren läßt sich schon um deswillen nicht als geheim behandeln, weil dem Eintragenden die seiner Unterschrift etwa vorausgehenden Unterschriften nicht verborgen bleiben können. Dem Eintragenden wird auch der Wunsch, das im Kopfe der Liste abgedruckte Begehren durchzulesen, nicht vorenthalten werden können. Er wird damit ohne weiteres die dem vorgedruckten Begehren unmittelbar folgenden ersten Eintragungen zu Gesicht bekommen.***)

*) z. B. „Volkswacht" (Breslau) Jahrgang 1929 Nr. 247.
**) Dtsch. Tagesztg. v. 12. 9. 1929 Ausgabe A, Nr. 214, S. 2.
***) Min. Bl. f. I. Verw. 1929, S. 844.

Diese Gründe können für die Preisgabe des Einzeichnungsgeheimnisses nicht maßgebend sein. Wohl lassen sich (beispielweise durch Einrichtung einer Kartei) die Namen der Unterzeichner vor den Augen anderer, insbesondere der Elemente, die sich nur aus dem Grunde eintragen, um die Namen einzelner Initianten zu erforschen, geheim halten. Jede Unterschrift wäre alsdann auf einem besonderen Zettel, der im Kopf den Gesetzentwurf enthält, abzugeben. Ein Mißbrauch dieses Verfahrens, der in der Weise getrieben werden könnte, daß unterschriebene Zettel beiseite geschafft werden, ließe sich durch fortlaufende Numerierung verhindern. Keinesfalls dürfen auch nach der augenblicklichen Rechtslage anderen Personen als den Unterzeichnern die Listen zur Einsicht vorgelegt werden. Das Volksbegehren darf nicht zu einer Bestandsaufnahme staatsfeindlicher und regierungsfreundlicher Elemente führen. Das Stimmgeheimnis darf nur soweit preisgegeben werden, als die praktische Durchführung des Eintragungsverfahrens es erfordert. Die Offenbarung der politischen Einstellung, den bei dem Volksbegehren unmittelbar beteiligten Organen gegenüber ist unvermeidlich. Ebenso bestehen keine Bedenken, der Oeffentlichkeit allgemeine Mitteilungen über den Fortgang der Einzeichnungen zu machen. Derartige zahlenmäßige Auskünfte können den Veranstaltern eines Volksbegehrens und ihren Vertrauensleuten nicht verweigert werden, da diese gegebenenfalls rechtzeitig für die Beschaffung von neuen Eintragungslisten Sorge tragen müssen. Darüber hinaus hat kein Dritter das Recht zur Durchsicht der Listen. Zwar ist dieser Grundsatz nicht im Volksentscheids-Gesetz niedergelegt; er ergibt sich aber aus Art. 125 RV., der das Geheimnis des politischen Bekenntnisses eines jeden Deutschen in weitester Hinsicht gewährleisten soll.

Der Zulassungsantrag genießt nicht den Schutz des Stimmgeheimnisses.*) Seine Unterzeichner müssen mit ihrer ganzen Person für das vorgeschlagene Gesetz eintreten. Sie tragen dafür die volle Verantwortung. Hierin kann weder ein Verstoß gegen die Verfassung noch eine unbillige Härte erblickt werden. Denn der Zulassungsantrag gehört nicht zu dem eigentlichen Volksbegehren, das unter dem Schutz des Artikel 125 RV. steht, sondern bezweckt nur, ein solches in die Wege zu leiten. Im übrigen geht er von einem verhältnismäßig kleinen Kreis von Männern aus, deren Einstellung im politischen Leben in den meisten Fällen niemandem mehr ein Geheimnis, das noch zu schützen wäre, ist.

---

*) A. M. Kaisenberg, Wahlfreiheit und Stimmgeheimnis a. a. O. S. 164.

Lebenslauf.

Am 23. Januar 1906 wurde ich in Breslau als Sohn des verstorbenen Postsekretärs Bruno Joachim geboren. Meine Vorbildung erhielt ich zunächst auf der Privatschule von Dr. Karl Mittelhaus, später auf dem Staatl. St. Matthiasgymnasium in Breslau, das ich Ostern 1925 mit dem Reifezeugnis verließ. Von 1925 bis 1929 studierte ich an der Universität Breslau Rechts- und Staatswissenschaften.